

# A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései



Szerkesztette:  
GLAVANITS JUDIT

Dialóg Campus

## A GAZDASÁGI JOGALKOTÁS AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

Vákát oldal

# A GAZDASÁGI JOGALKOTÁS AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

Szerkesztette:  
Glavanits Judit

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST, 2019

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
címmű projekt keretében jelent meg.

### Szerzők

Ambrus István	Kun Attila
Bakos-Kovács Kitti	Lakatosné Novák Éva
Bankó Zoltán	Nagy Klára
Csitei Béla	Nyerges Éva
Farkas Csaba	Pardavi László
Ferencz Jácint Szilárd	Payrich András György
G. Karácsony Gergely	Pintér Attila
Glavanits Judit	Stumpf István
Herczeg Ágnes	Sütő Krisztina Erika
Horváthy Balázs	Szabó Imre Szilárd
Keserű Barna Arnold	Szuchy Róbert
Klein Tamás	Tattay Levente
Konta Éva	Véger Alexandra
Wellmann Barna Bence	

### Lektor

Dr. Ferencz Jácint Szilárd

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© Szerkesztő, 2019

© Szerzők, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

A szerkesztő előszava	7
Az önvezető járművek és a jogi felelősség ( <i>Ambrus István</i> )	9
A termékbiztonság ágazatspecifikus normái és szabályozási struktúrája ( <i>Bakos-Kovács Kitti</i> )	17
Az önvezető gépjárművek és a polgári jogi kárfelelősség ( <i>Csítei Béla</i> )	23
Gondolatok a közös ajánlattételről ( <i>Farkas Csaba</i> )	31
Az átalakuló munkajog változásának jellege – A 24/7 jogi kihívásai ( <i>Ferencz Jácint Szilárd</i> )	39
A mesterséges intelligenciák szabályozásának közjogi kérdései ( <i>G. Karácsony Gergely</i> )	53
A közbeszerzési jog uniós szabályozásának változása és annak hatása a hazai beszerzési piacra ( <i>Glavanits Judit</i> )	69
Az igazságos közbeszerzés eszköze? Az öntisztázás ( <i>Herczeg Ágnes</i> )	85
Az EU kereskedelmi és beruházási megállapodásaiból származó kötelezettségek jellege ( <i>Horváthy Balázs</i> )	95
A mesterséges intelligencia néhány magánjogi aspektusáról ( <i>Keserű Barna Arnold</i> )	109
A nyilvánosság szerkezetváltozásának egyes technológiai okai és szabályozási következményei ( <i>Klein Tamás</i> )	125
Az állam szerepének változása a munkahelyi visszaélések, szabálytalanságok kivizsgálásában ( <i>Konta Éva</i> )	133
A munkaügyi tanácsadó és vitarendező szolgálat ( <i>Kun Attila – Bankó Zoltán – Szabó Imre Szilárd</i> )	141

Feladatszervezés az önkormányzatiság tükrében ( <i>Nagy Klára</i> )	153
Mégis kinek a hibája? Egy önvezető jármű balesete kapcsán felmerülő felelősségi kérdések ( <i>Lakatosné Novák Éva</i> )	171
Az állam gazdasági jogalkotása a minimálbér és a garantált bérminimum vizsgálatán keresztül ( <i>Nyerges Éva</i> )	179
Jogharmonizációs eredmények és törekvések a nemzetközi vámjogban ( <i>Pardavi László</i> )	187
Az OLAF és az Eurojust működése és annak hatásai az EU térségére ( <i>Payrich András György</i> )	195
A tőkebefektetési jog új korszaka – szemelvények a befektetési szerződések által bevezetett új jogi struktúrákról ( <i>Pintér Attila</i> )	207
A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései ( <i>Stumpf István</i> )	215
Az állásbiztonság aktuális kérdései ( <i>Sütő Krisztina Erika</i> )	223
Az energijog és az energetikai szabályozás aktuális kihívásai ( <i>Szuchy Róbert</i> )	231
Az innovatív unió program és egységes hatályú európai szabadalom ( <i>Tattay Levente</i> )	239
Digitális kihívás, kifejezetten a számítógépes bűnözés gazdasági hatásáról ( <i>Véger Alexandra</i> )	249
Vis maior a nemzetközi adásvételi szerződések körében ( <i>Wellmann Barna Bence</i> )	259
A kötet szerzői	277

## A szerkesztő előszava

A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán működő, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel együttműködésben kialakított Államtudományi Kutatóműhely 2017. évben kezdte meg működését a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű projekt keretében. Az alprogram 2017/5/SZE-ÁJK „Az állam gazdasági szerepvállalásának hatásvizsgálata egyes ágazatokban” címmel a gazdasági jogalkotásra fókuszálva vizsgálja elsősorban a jogtudomány területét.

A Kutatóműhely már megalakulásakor abból a feltevésebből indult ki, hogy a gazdasági folyamatok vizsgálata, legyen az akár a jog gazdasági elemzése, vagy éppen a gazdaság jogi elemzése, a jogtudomány széles rétegeit érinti. Maga a kutatócsoport is igen színes összetételű: egyaránt tagja köz- és magánjogász, a témák pedig nemcsak a jogtudományt, hanem a szélesebb értelemben vett társadalomtudományokat érintik, köztük a szociológiát, a politikatudományt, és néhol merész kikacsintást is megengedünk magunknak az informatika, a robotika, az elektronikus rendszerek világába. A tudomány és annak művelése nem lehet önmagáért való, ezért kifejezett szándékunk olyan témaköröket feldolgozni, amelyek nemcsak az elmélet, hanem kifejezetten a gyakorlat számára is fontos eredményeket tartogathatnak. Megközelítésünk szándékoltan interdiszciplináris jellegű, igyekezvén közelebb hozni a jogi jelenségeket más tudományterületek számára, illetve törekedve magunk is a társtudományok eredményeinek beépítésére.

A Kutatóműhely első nagyszabású rendezvényét 2017. október 18-án tartottuk, hosszas előkészületek után. A konferencia alapvetően több nagyobb téma köré szerveződött.

Elsőként az autonóm informatikai rendszerek és az önvezető járművek – igen népszerűnek bizonyuló – témakörét jártuk körbe. Az autonóm módon cselekvő informatikai rendszerek – leegyszerűsítve: mesterséges intelligenciák – tagadhatatlanul az emberek mindennapjainak részévé váltak, fejlődésük és terjedésük egyre nagyobb léptekkel, megállíthatatlanul halad. Autonóm szoftverek válogatják a szemünk elé kerülő híreket a világhálón, és szelektálnak a minket érdeklő események között a közösségi oldalakon, javaslatot tesznek a webáruházban esetleg minket érdeklő termékekre, nyomon követik egészségi állapotunkat az okoseszközök segítségével, megállapítják, ha gyorshajtást követtünk el, és postázzák is a bírságot, a közeli jövőben pedig akár teljesen átveszik a volánt az önvezető járművek tulajdonosaitól. Mindeközben pedig elképzeltetlen mennyiségű adatot gyűjtenek és dolgoznak fel az emberekről és a környezetükről. A jogi szabályozás azonban csak igen távolról követi a technika fejlődését, így az autonóm rendszerek működését, a velük szemben támasztott kritériumokat, a személyes adatoknak, az ilyen rendszerekkel kapcsolatba kerülő emberek egészségének és életének védelmét iparági szttenderdek, gyártói és fejlesztői döntések, valamint a múlt század technológiai színvonalát alig meghaladó jogi környezet szabályozza. A témakör releváns kérdése: milyen szerepet tud vállalni az állam ezen technológiák szabályozása körében? Az elhangzó előadások jelentős része foglalkozott az önvezető járművek témakörével, azon belül is elsősorban az alkalmazásukkal kapcsolatban felmerülő polgári és büntetőjogi



felelősség kérdésével. A konferencia hallgatósága és a média figyelmét is felkeltő témakörök, az abban rejlő kutatási potenciál és megválaszolatlan kérdések sora csak további kutatásokra sarkallhatja a témakör iránt érdeklődőket.

A konferencia második nagy blokkja a változó munkaviszonyokra reagáló előadásokból állt. A munkajogi jogalkotás és a munkajogi jogpolitika több oldalról is folyamatos nyomás alatt áll, működik: a szabályozásnak eleget kell tennie nemcsak a kormányzati, politikai elvárásoknak, hanem a munkáltatói, munkavállalói érdekeket is szem előtt kell tartania. Az utóbbi évtizedek szabályozási retorikájában megjelent az az ismérv – összhangban az EU foglalkoztatási politikájával és munkaügyi kommunikációjával –, hogy a munkajogi szabályoknak a munkaerőpiaci érdekeket is ki kell szolgálnia, előremutatónak, rugalmasnak kell lennie, amely képes a gyorsan változó gazdasági igényekre adekvát válaszokat adni. Ugyanakkor a gyakran változó jogi környezet bizonytalanságot eredményez a piacokon. A kutatási témakörön belül válaszokat kerestünk a globalizált munkaerőpiac aktuális kéréseire is, különös tekintettel a robotika fejlődésének a munkajogviszonyokra gyakorolt hatására. Szintén ebben a körben merült fel a több tudományterületet is érintő alternatív vitarendezés kérdése, amely a kormányzati beavatkozás következtében új lendületet vett a közelmúltban.

A rendezvény harmadik nagy témaköre a nemzetközi kereskedelem változó jellege és szabályozási ismérvei voltak. Az Európai Unió által közelmúltban megkötött (vagy éppen meg nem kötött), a jelenleg tárgyalás alatt álló, valamint a jövőben kötendő megállapodások által átfogott komplex tárgykörök az Unió és a tagállamok gazdasági jogalkotását új kihívások elé állítják. A kutatási részterület kapcsán azonban felvetődnek nemcsak az Európát érintő szabályozási kihívások, hanem a nemzetközi kereskedelmi jog és annak fejlődési irányai is, különös tekintettel a fenntarthatóságra, a szociális szempontok érvényesülésére. A témakörön belül kitértünk a tőkebefektetések kérdésére, valamint a nemzetközi vámjog és a szellemi alkotások legújabb szabályozási kihívásaira is. A kereskedelmi jogi témakörön belül örvendetes módon több közbeszerzési témájú előadás is elhangzott. A közbeszerzési szabályok jelentős hatással vannak a teljes gazdasági életre: uniós statisztikai adatok alapján az EU országai átlagosan a GDP 17–18%-át költik el közbeszerzési eljárások eredményeként. A Közbeszerzési Hatóság adatai alapján a magyar GDP 5–8%-át teszik ki a közbeszerzési szerződések. A téma aktualitását az adta, hogy 2014-ben három új közbeszerzési irányelvet fogadott el az EU, amelynek átültetése a nemzeti jogokba már nagyrészt megtörtént, így már vannak tapasztalatok arról, hogy az új szabályok a nyilatkozati elv, az öntisztázás, az ESPD alkalmazása körében, vagy éppen a pályázati rendszerrel való összhang az új érában megvalósult-e. Az előadások ebben a körben elsősorban részeredményekről számoltak be.

A konferencia szervezői számára rendkívüli öröm volt, hogy a hazai jogi karok közül hét is képviseltette magát a rendezvényen. A Kutatóműhely tagjai kiemelkedően fontosnak tartják a tudományos disszeminációt és a folyamatos diskurzust a társkarok kutatóival, elősegítve ezzel a kutatási eredmények létrejöttét, és azok magas színvonalát. Ezúton szeretnénk megköszönni a konferencián részt vett Kollégáknak, hogy előadásaikkal, jelenlétükkel és értékes megjegyzéseikkel hozzájárultak a rendezvény sikeréhez! Reméljük, hogy a Kutatóműhely további rendezvényein folytathatjuk a megkezdett munkát!

Győr, 2017. november 30.

Glavanits Judit  
tanszékvezető egyetemi docens  
az Államtudományi Kutatóműhely tagja

# Az önvezető járművek és a jogi felelősség

*Ambrus István*

## Absztrakt

Az önvezető járművek kapcsán alapvető társadalmi várakozás, hogy kisebb valószínűséggel fognak balesetet előidézni, mint az ember által vezetettek, jóllehet ez nem szükségszerű. A mesterséges intelligencia egyelőre sem jog-, sem cselekvő-, sem vétőképességgel nem rendelkezik. Ezért csak az a kérdés merülhet majd fel, hogy a baleset kapcsán kit terheljen – magán- vagy akár büntetőjogi – felelősség. A polgári jogban a veszélyes üzemmel kapcsolatos, illetve a termékfelelősség kategóriáinak alkalmazhatósága érdemelhet kiemelt figyelmet. Büntetőjogi nézőpontból a büntethetőségi akadályok, a gondatlanság fogalmának alkalmazhatósága, a jogi személy felelőssége, valamint az ügynevezett mögöttes felelősség problémaköre lehet vizsgálható.

**Kulcsszavak:** *gondatlanság, jogi személy felelőssége, közlekedési bűncselekmény, mögöttes felelősség, önvezető jármű*

## 1. Bevezetés

Jóllehet az előadásom és az annak alapján készült jelen tanulmányom címe is az önvezető járművek mellett átfogóan a jogi felelősség kategóriáját jelöli meg, vizsgálódásom keretében már itt szükséges rögzíteni, hogy mint büntetőjogász, alapvetően a témakör büntetőjogi vonatkozásaira kívánok fókuszálni. A magánjogi olvasat tehát ehelyütt csupán az elhatárolási kérdések szempontjából juthat jelentőséghez. A két említett nagy jogág kapcsán mindazonáltal megjegyezhető, hogy azok korántsem határolhatók el igazán élesen; átfedéseik és kölcsönhatásuk számos területen tetten érhető. A Cambridge-i Egyetem magánjogprofesszora, Graham Virgo egy friss – akár provokatívnak is tekinthető, ugyanakkor egyértelműen találó című – tanulmányában a polgári jog és a büntetőjog kölcsönös összefüggéseinek kérdéskörét elemezi. Problematikusnak véli azt a mind elméleti, mind gyakorló jogászok körében megfigyelhető tendenciát, amelynek nyomán a büntetőjogot egy olyan „szigetként” fogják fel, amely a jogrend más területeitől – így a magánjogtól is – élesen elkülönül. Az említett szerző egyes vagyon elleni bűncselekmények, valamint a birtokvédelem köréből vett példák alapján arra a következtetésre jut, hogy a jogrend egységes és ellentmondásmentes felfogásának kívánalma a büntetőjogászoktól is megköveteli a szakterületükön felmerülő polgári jogi problémák felismerését és a magánjogi szabályozással és dogmatikával konform

megválaszolását.<sup>1</sup> Megállapításaival a magyar jogrendszerre vetítetten is csak egyetérthetünk, hiszen sok esetben a büntetőjogi felelősség kérdésében lehetetlen megalapozottan állást foglalni megfelelő polgári jogi ismeretek hiányában. Erre például szolgálhat egy sikasztási cselekmény kapcsán folytatott nyomozás keretében az alapul fekvő polgári jogi szerződés vizsgálata. Ugyanez *vice versa* is igaz lehet, gondoljunk csak például a szándékoság és a gondatlanság fogalmainak alkalmazhatóságára a magánjogi területeken!

A témaválasztás a konferencia tematikus jellege miatt meghatározott körből történt; választásom ezek alapján az önvezető járművekre esett, amely az egyik legdinamikusabban fejlődő, számtalan szokatlan jogi aspektussal is bíró területnek tekinthető napjainkban. Noha kétségkívül izgalmas vizsgálódásról van szó, már itt sem lehet elhallgatni ugyanakkor, hogy ez esetben hatványozottan fennáll annak a veszélye, hogy az elmondottak, illetve a leírtak nem lesznek időtállóak a technika viharos sebességű változásai miatt.

## 2. Az önvezető járművek általános előkérdései

A felmerülő felelősségi kérdések vizsgálatát megelőzően szükséges röviden keretet adni a vizsgálódásunknak. Ebben a körben a legérdekesebb kérdés talán a témakör történeti, illetve filozófiai hátterének feltárása lehet. Előbbi keretében kiemelhető, hogy a mesterséges intelligencia, az intelligens robotok, és így sofőr nélküli járművek feltalálása sokáig lehetetlennek tűnt, és a fantázia, a sci-fi világába tartozott, amelyből számtalan irodalmi mű is született Asimov *Én, a Robotjától* Clarke *Űrodüsszeiájáig*.

Ami az első filozófiai megközelítéseket illeti, érdekességként kiemelhető, hogy a XVII. századi klasszikus filozófus, René Descartes véleménye szerint „ha volnának olyan gépek, amelyek a mi testünkhöz hasonlítanának és a mi cselekedeteinket utánoznák, amennyire erkölcsileg csak lehetséges, akkor mégis volna két biztos eszközünk annak megállapítására, hogy azért mégsem igazi emberek. Az első az, hogy a gépek sohasem tudnának szavakat vagy más jeleket használni, mint mi tesszük, ti. hogy gondolatainkat közöljük másokkal. [...] A második az, hogy habár néhány dolgot éppoly jól vagy még jobban csinálnának, mint akármelyikünk, de okvetlenül csődöt mondanának másokban; ebből pedig megtudhatnánk, hogy nem tudatosan cselekszenek, hanem csak szerveinek elrendezésénél fogva.”<sup>2</sup>

Érdekes módon ezzel lényegében egybevágott a kaliforniai egyetem 2017-ben elhunyt híres filozófusának, Hubert Dreyfusnak az 1990-es évek eleji nézőpontjával, aki ekkoriban kifejtette, hogy „mindenki számára világossá vált, hogy az általános intelligencia létrehozásának ez a módszere csődöt mondott”, végeredményben tehát a mesterséges intelligencia sosem érheti el az emberi gondolkodás szintjét.<sup>3</sup>

Ma már, negyedszázaddal később ugyanakkor úgy tűnik, hogy a mesterséges intelligencia – éppen önfejlesztésre való képessége miatt – korábban nem várt szintekre is fejlesztheti a robotokat, ami viszont alapjaiban kérdőjelezheti meg a korábbi állásfoglalások helyességét.

<sup>1</sup> VIRGO 2015, 6–9.

<sup>2</sup> DESCARTES 1637, 64.

<sup>3</sup> DREYFUS 1992, 3.

Ami mindazonáltal szűkebb témánkat, az önvezető járműveket illeti, legelső megjelenésük 1939-re, a New York-i világkiállítás idejére datálható, amely akkoriban még természetesen bőven a sci-fi kategóriába tartozott. A General Motors standjánál, a Futurama képzeletbeli városa makettjének koncepciójában az első önvezető autók rádiójelekkel kommunikáltak volna, és néhány évtizeddel később megkímélték volna a hétköznapi sofőrt a vezetés terhétől.<sup>4</sup> Ugyan a technológia (és ezzel együtt a vízió) nem vált be, napjainkra a technikai fejlettség elérte azt a szintet, amely segíteni tudja a sofőrt, akár helyettesítve is őt. Hogy e technika révén hová is juthatunk, azt jól jelzi az USA-ban Kalifornia állam pár hete elfogadott szabályozása, amely alapján a teljesen vezető nélküli járművek is részt vehetnek majd a jövő évtől a forgalomban.<sup>5</sup>

Rövid áttekintésként szükséges még utalnunk az önvezető járműveket jellemző műszaki/informatikai háttérre. Ennek alapja az úgynevezett SLAM-technológia (*simultaneous localization and mapping*), amely lényegében egy térképet készít és frissít a jármű vonatkozásában, amelyen elhelyezi magát. Ugyanakkor ez egyelőre nem teszi lehetővé a teljes automatizációt, így szükséges az egyes fejlettségi szintek szerinti konkrét csoportosítása, amely a SAE (*Society of Automotive Engineers*) szerint az alábbiak szerint alakul:

0. Az emberi vezető végez minden műveletet.
1. Egy automata valamely módon segíti a vezetőt, például a kormányzásban vagy a gyorsításban, illetve a lassításban. Ilyenek például a már napjainkban is működő, maguktól beparkoló járművek, ahol a vezetőnek csupán fékeznie kell.
2. Az automata a vezetés során egyes műveleteket magától végez, amelyeket a vezető csak felügyel, míg a többit magától végzi. Eltérés az előzőtől például, hogy egy gyorsítást és egyben kormányzást végző autó ide tartozik, míg egy, csak a sebességet automatizáló az 1. csoportba. Ide tartozik például az ACC (*adaptive cruise control*) technológia.
3. A leglényegesebb határ a 2. és a 3. között húzódik; ezen a szinten az autó nemcsak a feladatot végzi el, hanem az ellenőrzést is, ugyanakkor az emberi sofőrnek készen kell állnia az irányítás átvételére, amikor a rendszer megkívánja. Jelenleg ide sorolható a Tesla szoftverének 8.1-es frissítése, amely egyes modellek számára lehetővé teszi az úgynevezett *Autosteer* funkciót, amely – 80 mérföld/órás sebességig – az irányjelző kar lenyomására magától figyel a sávváltás lehetőségét, ellenőrzi a holtteret, majd vált sávot; ugyanakkor a vezetőnek végig fognia kell a kormányt a folyamat során.
4. Az automata elvégzi és felügyeli is a vezetési feladatokat, az emberi vezető közreműködése nélkül képes irányítani magát, de csak meghatározott szituációkban.
5. Az automata jármű vezetési képessége megegyezik egy átlagos, az autóvezetést elsajátított emberével.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> LIPSON–KURMAN 2016, 108.

<sup>5</sup> Totally driverless cars could be allowed on California roads by June 2018. Elérhető: [www.latimes.com/business/autos/la-fi-hy-dmv-driverless-california-20171011-story.html](http://www.latimes.com/business/autos/la-fi-hy-dmv-driverless-california-20171011-story.html)

<sup>6</sup> U.S. Department of Transportation's New Policy on Automated Vehicles Adopts SAE International's Levels of Automation for Defining Driving Automation in On-Road Motor Vehicles. Elérhető: [www.sae.org/news/3544/](http://www.sae.org/news/3544/) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

A bevezető gondolatok körében szükséges még utalnunk azokra a gazdasági, illetve szociológiai aspektusokra, amelyek az önvezető járművek elterjedésével várhatók. Álláspontom szerint ebben a körben a leginkább figyelemre méltó azon adat, amely a közlekedési körben a testi sérüléssel, illetve halállal járó balesetek drasztikus redukálásának lehetőségével kecsegtet. Egy frissen publikált tanulmány szerint például az USA-ban átlagosnak tekinthető évi 41 000 közlekedési haláleset körülbelül legfeljebb 200-ra lenne csökkenthető az önvezető járművek (ezen belül autók és akár kamionok) elterjedésével.<sup>7</sup> Emellett az önvezető járműveket olyan személyek is használhatnák, akik egyébként idős koruknál vagy valamely fogyatékoságuknál fogva erre képtelenek lennének. A büntetőjog szempontjából külön érdekes kérdésként jelentkezik majd, hogy megállapítható-e itt az állapotban elkövetett járművezetés (Btk. 236. §), ha az „elkövető” az alkoholfogyasztást követően az önvezető autó volánja mögé ül. A munkáltatók várhatóan nyilvánvalóan az előnyöket fogják az önvezető technológia megrendelésekor figyelembe venni, ami azt vetíti előre, hogy például az önvezető kamionok napi 24 órában fognak tudni közlekedni, nem lesz tehát szükségük például a kamionsofőrök által igényelt és a törvény által is biztosított pihenőidőre, a fizetett szabadság díjazására stb.

Ez utóbbi gondolat pedig már átvezet bennünket a várható *társadalmi kockázatokra* is. Ha az önvezető járművek robbanásszerű elterjedése ilyen mértékű előnyöket vetít előre, nem kizárható, hogy akár tömegesen fognak munkahelyek megszűnni, például a busz- és kamionsofőrök, illetve a taxisok körében, amit valamilyen módon nyilvánvalóan kezelnie kell majd a döntéshozóknak.

### 3. Az önvezető járművek és a jogi felelősség általános kérdései

A járműforgalom lényegében lefedi a modern értelemben vett ember életének minden területét, ezért valószínűleg keresve sem találunk olyan jogterületet, amelyhez így vagy úgy, de ne kapcsolódna az önvezető járművek problémája. A területi behatároltság, illetve az egyszerűsítés kedvéért ugyanakkor e pontban kizárólag a büntetőjog mellett leginkább relevánsnak tekinthető két jogágra utalok, nevezetesen a polgári jogra, illetve a munkajogra.

Nem kívánom elvenni az utánam várhatóan a magánjogi aspektusokat részletesen is tárgyaló kollégák kenyerét, ezért csak felvillantásszerűen jelzem, hogy a polgári jogban (magánjogban) alapvetően három felelősségi forma alkalmazása jöhet szóba, amennyiben az önvezető jármű működésével összefüggésben károkozás következik be. A kellékszavatosság, illetve a termékszavatosság általános elvei (Ptk. 6:159–170. §) mellett nem lehet figyelmen kívül hagyni a veszélyes üzemi felelősség szigorú, a kimentés lehetőségét jóformán kizáró szabályait (Ptk. 6:535. §) sem. Végül a polgári jogban a termékfelelősségre (Ptk. 6:550–559. §) vonatkozó rendelkezések alapján akár az önvezető jármű gyártója is – objektív alapon – felelőssé tehető.

Csak részben ütnek el a polgári jogi felelősségi konstellációktól a munkajog megoldásai. Ebben a körben a munkáltató kártérítési felelőssége (Mt. 166. §) ugyanúgy felmerülhet, miként az üzemi balesetre [1997. évi LXIII. tv. 52. § (1) bek.], illetve a munkabalesetre

<sup>7</sup> *End of the road. Will automation put an end to the American trucker?* Elérhető: [www.theguardian.com/technology/2017/oct/10/american-trucker-automation-jobs](http://www.theguardian.com/technology/2017/oct/10/american-trucker-automation-jobs) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

(1993. évi XCIII. tv. 87. § 3. pont) vonatkozó ágazati szabályozás. Itt lehet utalni arra, hogy az önvezető járművek esetleges balesetei megítélésének vonatkozásában a polgári, illetve a munkajogi jogalkalmazásnak lényegesen könnyebb dolga van a büntetőjogban tapasztalhatónál. Előbbiek esetében ugyanis a *neminem laedere* elve miatt a felelősség lényegében objektív alapokon nyugszik, amely alól csak konkrétan meghatározott kizáró okok esetén lehet mentesülni, amely okok kimunkálása körében egyértelműen támaszkodni lehet és kell a korábbiakban kialakult és jelenleg követett bírói gyakorlat megoldásaira. A büntetőjogi felelősség megítélése ezzel szemben már sokkal problematikusabb lehet: itt nem él a jogellenesség vélelme, továbbá a fordított bizonyítási teher mellett a társadalomra veszélyességet, illetve a személyes bűnösséget, felrúthatóságot is bizonyítani szükséges a büntetőeljárásban a konkrét terhelt felelősségre vonásához.

#### 4. Önvezető járművek és a büntetőjogi felelősség

A büntetőjogi értékelés tehát nem él a jogellenesség vélelmével, amely megoldás valamennyi egyedi esetben a bűnösség bizonyításának kötelezettségét keletkezteti az eljáró hatóságok számára. Ebben a körben tehát mindenekelőtt azt kell vizsgálat tárgyává tenni, hogy a bűncselekménynek a Btk. 4. § (1) bekezdésében foglalt törvényi elemei maradéktalanul megvalósultak-e. Az önvezető jármű által kifejtett tevékenység (vagy nem kifejtett mulasztás) a büntetőjogi értelemben vett cselekmény fogalma körében nyerhet várhatóan a korábbiakhoz képest eltérő megközelítésű körüljárást. Szintén új megoldásokat igényelhet a büntethetőségi akadályok rendszerének áttekintése, valamint az esetleges mögöttes büntetőjogi felelősség esetköreinek a megteremtése. Nem hagyhatók figyelmen kívül a tettesi kvalifikáció problémái ugyanúgy, mint a keretdiszpozíciót kitöltő más jogágbeli normák büntetőjogban történő érvényesülésének kérdései sem. A szándékosság és gondatlanság tradicionális fogalmai is újragondolást igényelhetnek.

A hagyományos büntetőjogi felelősségre vonás vonalvezetése régtől fogva úgy írható le, hogy a természetes személy (ember) által elkövetett (ideális esetben törvény által) bűncselekménnyé nyilvánított cselekmény esetén a bíróság (kivételesen, egyes büntetőjogi intézkedések körében az ügyész) megállapította az illető büntetőjogi felelősségét, és vele szemben szankciót (büntetést vagy intézkedést) alkalmazott. Amennyiben e bevettnek mondható konstrukciót visszavetítjük a SLAM-technológia nevesített esetköreire, azt állapíthatjuk meg, hogy ez a klasszikus büntetőjogi megoldás csupán a harmadik szintig tartható. A negyedik szinttől ugyanis vagy egyáltalán nincs, vagy csak esetlegesen van természetes személy „vezetője”. Így a leginkább kardinális kérdések egyike, hogy ilyen esetekben kit terheljen, illetve terhelhet a büntetőjogi felelősség.

Jóllehet kontinentális jogi gondolkodásunk számára szokatlan kérdés, egy rövid felvetés erejéig mégis érdemes utalni arra, hogy az önvezető jármű maga lehet-e a büntetőjogi felelősség alanya (tettese). Mai viszonyaink között a válasz erre a kérdésre bizonyosan nemleges, tekintettel arra, hogy büntetőjogunk csak a bűnös (az elkövetőnek felrútható) és emberi magatartást tekinti bűncselekménynek. Ennek ellenére is érdekes lehet felvetni a *robot büntetőjogi felelősségének* elméleti kérdését. E vonatkozásban John Locke úgy foglalt állást, hogy embernek az tekinthető, akinek akarata van. Továbbá „akarattal az rendelkezik, aki



képes megérteni a szabályok jelentőségét, képes öröme és szomorúságra”.<sup>8</sup> Hozzá közel álló Immanuel Kant állásfoglalása, aki *A gyakorlati ész kritikája* című művében azt fejtette ki, hogy „[a]z ember tudatában van önmagának, saját szabadságának, és tudja, hogy cselekedeteinek oka saját akarata. Ezért tisztában van azzal, hogy tartózkodhat bizonyos cselekedetektől, és ha ezt nem teszi, azért felelősséggel tartozik.”<sup>9</sup> Végül a legújabb jogirodalomban Sabine Gless, Emily Silverman és Thomas Weigend professzor *If Robots Cause Harm, Who is to Blame?* című kiváló tanulmányukban azon véleményüknek adtak hangot, hogy „[e]gy robot nincs tudatában szabadságának, nem képes saját magára egy múlttal és jövővel rendelkező entitásként gondolni, továbbá képtelen megérteni a jogok és kötelezettségek jelentőségét”.<sup>10</sup> Összefoglalva tehát az mondható el, hogy jelenlegi viszonyaink és tudásunk szerint az önvezető járművek önálló büntetőjogi felelőssége kizárható, jóllehet elképzelhető, hogy akár a nem is olyan távoli jövőben eme álláspontunkat a technikai fejlődésre figyelemmel szükséges lesz felülvizsgálnunk.

A jármű tehát önmaga nem felelhet, így adja magát a kérdés, hogy az esetleges károkozás esetén kit terheljen büntetőjogi felelősség. A közlekedési bűncselekmények (Btk. XXII. Fejezet) kapcsán a hagyományos büntetőjogi felelősség addig tart, amíg a terhelt kifejti az elkövetési magatartást, tipikusan tehát amíg járművet vezet. Így kézenfekvő megoldás lehetne a KRESZ olyan kiegészítése, amelynek értelmében „vezető az is, aki a járművet önvezető üzemmódba helyezi”, vagy „vezető a jármű tulajdonosa is” (*man behind the machine*). E megoldást követik ugyan egyes USA-beli tagállamok (például Nevada, Texas, Michigan), a hazai körülmények között ugyanakkor ki kell emelni, hogy e megoldás érvényre juttatása mellett sem lenne könnyű feladat adott esetben például az okozati összefüggés, majd a tárgyi elemekre épülően a szándékosság, illetőleg a gondatlanság bizonyítása.

Az önvezető járművek kapcsán felvethető felelősség a jogi személy felelősségre vonatósága mellett az objektívizálódó (ha úgy tetszik, magánjogi színezetet magára öltő) büntetőjogi felelősség képét is előre vetíti, amelynek esetleges megvalósulása esetén konkrét személy bűnösségét (szándékosságát vagy gondatlanságát) nem is kellene bizonyítani a büntetőeljárásban, csupán azt, hogy ki volt a balesetet okozó jármű üzembentartója/tulajdonosa.

Szintén felmerül az úgynevezett *mögöttes* büntetőjogi felelősség lehetősége, amely már hatályos büntetőjogunkban sem példátlan. A Btk. 397. §-a a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása tényállása kapcsán önállóan, míg a Btk. 293. § (4) bekezdése a hivatali vesztegetéshez kapcsolódóan rendel büntetni olyan cselekményt, ahol a felügyeletre stb. köteles személy terhére megállapítható a *sui generis* bűncselekmény, amennyiben nem tett meg mindent az alapdeliktum elhárítása érdekében.

Noha számos közlekedési bűncselekmény megvalósulása vizsgálható lehet az önvezető jármű által is érintett baleset kapcsán, elképzelhető, hogy utóbbi viszonylatában a leghelyesebb megoldás egy *sui generis* tényállás kimunkálása lenne. Végül nem szabad figyelmen kívül hagyni a büntetőjogi felelősség kérdésében történő döntéskor a büntethetőségi akadályok körét, amelyek közül témánk kapcsán elsősorban a tévedés, illetve a jogos védelem juthatnak fokozott jelentőséghez.

<sup>8</sup> LOCKE 1690, 331.

<sup>9</sup> Immanuel KANT álláspontját idézi GLESS–SILVERMAN–WEIGEND 2016, 416.

<sup>10</sup> GLESS–SILVERMAN–WEIGEND 2016, 423–424.

## 5. Összegzés

Jelenlegi viszonyaink között nem kétséges, hogy akár az egészen közeli jövőben is az önvezető járművek robbanásszerű elterjedésével kell számolni. Ez a helyzet kétségkívül üdvözölhető, ugyanis a biztonságos közlekedés közérdek. A jognak – mint minden társadalmi változást – ezt is követnie szükséges, például a KRESZ modernizációja útján. Azt azonban fontos kiemelni, hogy az esetlegesen felmerülő társadalmi problémák megoldására elsősorban nem a jog (és különösen nem a büntetőjog) eszközeivel kell reagálni.

Véleményem szerint a jogterületek egymáshoz közeledése a jövőben tovább tarthat, amit jól fémjелеz a büntetőjogi felelősség objektivizálódásának jelensége is. E körben sem szabad azonban szem elől téveszteni az egyes területek szabályozási célját és értelmét.

Prognosztizálható, hogy a hagyományos büntetőjog koordináta-rendszerében nem, illetve nehezen lehet majd csak elhelyezni a jövőben felmerülő társadalomra veszélyes cselekményeket. Ezen előrejelzés pedig feltétlenül új útvonalak kitapasosását teheti szükségessé.

## Bibliográfia

### Irodalom

- DESCARTES, René (1637), BOROS Gábor – SZEMERE Samu ford. (1992): *Értekezés a módszerről*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó.
- DREYFUS, Hubert L. (1992): *What Computers Still Can't Do: A Critique of Artificial Reason*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- GLESS, Sabine – SILVERMAN, Emily – WEIGEND, Thomas (2016): If Robots Cause Harm, Who is to Blame? Self-Driving Cars and Criminal Liability. *New Criminal Law Review*, Vol. 19, No. 3. 412–436.
- LIPSON, Hod – KURMAN, Melba (2016): *Driverless – Intelligent Cars and the Road Ahead*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- LOCKE, John (1690): *An Essay on Concerning Human Understanding*. § XVII, No. 26. 331.
- VIRGO, Graham (2015): The Criminal Law is not an Island. *Archbold Review*, Vol. 6, No. 6. 6–9.

### Jogforrások

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről  
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről  
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről



Vákát oldal

# A termékbiztonság ágazatspecifikus normái és szabályozási struktúrája<sup>1</sup>

*Bakos-Kovács Kitti*

*„A kötelességet néha olyan magasra értékeli az ember, hogy szolgálatában még életét is feláldozza.”  
(Rudolf Steiner)<sup>2</sup>*

## Absztrakt

A termékbiztonságot érintő szabályozó normák gazdasági és gyakorlati jelentősége nem vitatható; az Európai Unióban megvalósuló jogegységesítési folyamatban – mint a globalizált kereskedelem egyik mozgatórugója – is kiemelt jelentőséget kapnak a termékek biztonságossági követelményeit meghatározó előírások. A jogi szabályozás ugyanakkor sporadikus, és a mögöttes gazdasági folyamatok sokszínűségét leképezve – a szabályozás tárgyát tekintve – rendkívül heterogén (a csecsemőbiztonsági előírásoktól kezdve a műszaki jellegű normákon át az élelmiszer- és vegyi biztonságra vonatkozó normákat is felölelik). A szabályozás szintjei is differenciáltak: az Európai Unió jogalkotása rendeleti és irányelvi szinten szabályozza az egyes ágazatok biztonságossági követelményeit, a hazai jogalkotás általános törvényi szabályain túlmenően pedig alacsonyabb szintű jogforrásokban jelennek meg az adott szakmai ágazatra jellemző, részletesen kibontott műszaki előírások. Mindemellett a kötelező jelleggel érvényesülő jogszabályokon kívül a szabványok szerepe is meghatározó.

Jelen tanulmány a fentiekből fakadóan a termékbiztonságra vonatkozó heterogén, ám annál részletesebb jogi szabályozás strukturális felépítésének bemutatását, valamint jogági szintézisét tűzi ki célul, rámutatva a normatív eszközök közös attribútumaira is. A gazdasági kapcsolatok határon átnyúló jellege miatt nem csupán a hazai jogszabályok elemzése szükséges; a kutatás módszertanát tekintve jelen cikkben foglaltak a kapcsolódó uniós és nemzeti jogszabályok összegyűjtésére, valamint azok szerkezeti felépítésének és szabályozási tárgyának analitikus elemzésére épülnek.

**Kulcsszavak:** *termékbiztonság, ágazatspecifikus szabályozás, fogyasztóvédelem, szellemi tulajdonvédelem, jogforrási hierarchia*

<sup>1</sup> Az Emberi Erőforrások Minisztériuma UNKP-17-4 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

<sup>2</sup> STEINER 2016, 38.

## 1. A jogi szabályozás indokoltsága

A termékek biztonságára vonatkozó jogi előírások olyan közérdeket szolgálnak, és ebből fakadóan kapcsolnak hozzá magasabb szintű és végső soron állami kényszerítő eszközzel is érvényesíthető védelmet, mint az élet, testi épség és egészség védelme.<sup>3</sup> Ezen védendő érdek, amely egyben a jogi beavatkozás indokoltságát és szükségességét is alátámasztja, túlmutat a fogyasztóvédelem határain, hiszen minden olyan jogviszonyban megalapozza a vonatkozó jogi előírások kötelező jelleggel történő érvényesülését, amelyek gazdálkodó szervezetek és vállalkozások között realizálódnak, átfogva a gyártási-termelési-forgalmazási-értékesítési folyamat egészét, beleértve a technológiai fejlesztéseket is. Ebből fakadóan a termékbiztonsági követelmények mögött álló gazdasági mozgatórugók nem csupán a fogyasztók érdekeinek védelmét indukálják, hanem ennél szélesebb körű állami, és ebből fakadóan jogi fellépést igényelnek akként, hogy a jogi előírások hatálya nem redukálható a fogyasztói jogviszonyokra, hanem B2B relációban is értelmezendő és alkalmazandó. A vonatkozó műszaki meghatározottságú előírások – leképezve és igazodva a gazdasági folyamatok valamennyi részterületéhez a termeléstől egészen az értékesítésig – elsődlegesen a termék gyártójával, *fizikális előállítójával* szemben támasztanak elvárásokat;<sup>4</sup> e tekintetben azon piaci és gazdasági szereplőket is terheli, amelyek az adott terméket elsődlegesen nem (vagy nem csupán) végfelhasználás céljából hozzák létre és értékesítik, hanem további ipari felhasználásra szánják, hiszen ez esetben is érvényesülnie kell annak a védelemnek, amely az érintett személyek (például munkavállalók) életének, egészségének, testi épségének védelmét szolgálja. A termék gyártóján túlmenően a forgalmazás során az importőr, illetve a forgalmazó is köteles azon kötelezettségnek eleget tenni, hogy kereskedelmi forgalomba csak biztonságos termék hozható.<sup>5</sup> A termékek forgalmazhatóságának alapkritériuma az egészség-, tűz- és környezetvédelem szempontjainak garantálása és érvényre juttatása, amely összefügg az adott termékre irányadó műszaki-technológiai előírások – amennyiben lehetséges, absztrakt módon történő – jogszabályi szintre emelésével.

A termékbiztonság jogi normatív rendszere tekintetében nem csupán a mögöttes gazdasági folyamatok sokrétűsége generálja a jogi beavatkozás heterogenitását, hanem tekintettel arra, hogy a vonatkozó normák középpontjában – annak tárgyi hatályát vizsgálva – a termék áll, így a gazdasági forgalomban gyártott és megjelenő termékek széles köre is megalapozza a termék- és ágazatspecifikus rendelkezések telepítését. Tekintettel arra, hogy minden egyes terméktípus vagy -fajta jogi eszközökkel történő szabályozása nem lehetséges, így az egyes termékek biztonságossági követelményeit rendező előírásokon kívül szektorális hatállyal érvényesülő jogi aktusok rendezik többek között – kiemelt prioritásként – az egyes gyártási technológiákra, bioalapú termékekre, az építőiparra, a mezőgazdasági ágazatra (ide sorolva a takarmányokra és a műtrágyákra irányadó biztonsági követelményeket is), a gépjárművekre (beleértve a hajókat és más tömegközlekedési eszközöket is), az intelligens hálózatokra, a csecsemők és gyermekek biztonságára, a fogyasztási cikkekre, az élelmiszerekre, kozmetikumokra, orvosi eszközökre és gyógyszeripari készítményekre, a vegyi anyagokra, gépekre, illetve textiltermékekre vonatkozó műszaki jellegű, valamint az adott

<sup>3</sup> FAZEKAS 2007, 93–94.

<sup>4</sup> TÓTH 2007, 39.

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2001/95/EK irányelve az általános termékbiztonságról 2–3. cikk, 5. cikk; a termékek piacfelügyeletéről szóló 2012. évi LXXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdés.

szakterületre jellemző, a tudomány és a technika állása szerinti ágazati rendelkezéseket. Az adott terméktípus piacán belül felhasználási funkciók szerint (például a textilipar területéről védőruházat és munkaruha, lakástextil, gyermekruházat stb.) további distinkciók szerint tehető különbség, amelyek vonatkozásában eltérő biztonsági követelményeket rögzít maga a jogszabály, illetve kell a gyártóknak is szem előtt tartani.

A szektorális ágazatok szabályai az érintett termék egyedi jellemzői vonatkozásában a termék gyártása-előállításakor együttes érvényesülést kívánnak meg, így a gazdasági szereplőknek adott esetben több ágazatspecifikus jogszabály előírásainak kell eleget tenni, rendelkezéseit szem előtt tartani. Példaként említhető, hogy a textiltermékek előállítása során a textiltermékekre – a szabályozás tárgyi hatályát tekintve – közvetlenül irányadók a textiltermékek szálösszetételére, valamint címkézésére vonatkozó, jogszabályi szinten – többek között uniós aktusokban – rögzített követelmények,<sup>6</sup> ugyanekkor ezen rendelkezések mellett érvényesülnek a színezékekre és felhasználható vegyi anyagokra vonatkozó normatívák,<sup>7</sup> illetve ha a termék – annak felhasználási körét tekintve – csecsemő és kisgyermek általi használatra készül, akkor a csecsemőbiztonsági előírásokat is figyelembe kell venni.

## 2. A jogi szabályozás fő attribútumai

A termékek biztonságossági követelményeit rögzítő jogi előírások közjogi meghatározottságúak, eltérést nem engednek, amely – ahogyan azt már a fentiekben kifejtésre került – magasan és állami kényszerítő eszközzel is támogatott védendő érdeket szolgál. A közjogi szabályai egyben a hatósági intézményrendszer kialakítását is célozzák, és lefektetik azokat a szervezeti kereteket, amelyek a szabályozás tárgyi hatályából fakadó ágazatspecifikus részterületekhez igazodva teremtik meg a differenciált alapokon nyugvó piacfelügyeleti szerveket, valamint rendezik a megfelelőségértékelés egyes típusait, modelljeit, illetve a kapcsolódó testületek működési mechanizmusait. A fogyasztóvédelmi hatóság csak annyiban látja el a termékek piacfelügyeletéhez kapcsolódó hatósági feladatokat, amennyiben olyan, már legyártott vagy forgalomba hozott termékek tekintetében merülnek fel kételyek a biztonsági követelményeknek való megfelelést illetően, amelyek egyben fogyasztási cikknek minősülnek, azaz amelyeket végfelhasználásra gyártanak és értékesítenek.

A termékbiztonságra vonatkozó normaanyag döntően közjogi jellege nem jelenti azt, hogy – a szabályozás céljában – az emberi élet és testi épség, egészség védelmét szolgáló jogi normatív eszközök ne csatornázódnának be a magánjog rendszerébe, különös tekintettel vizsgálva a hibás teljesítéssel, a fogyasztóvédelemmel, valamint a szellemi tulajdon jogi oltalmával fennálló kapcsolódási pontokat.

A termékek biztonságosságára vonatkozó jogszabályi követelmények megsértése a szerződéses partnerek között létrejövő egyedi jogviszonyokba a hibás teljesítés keretei között, illetve a polgári jogi felelősség jogkövetkezmenyi rendszere által illeszkedik be és értelmezhető. A Ptk. 6:157. §-a alapján a kötelezett hibásan teljesít, ha a szolgáltatás a teljesítés időpontjában nem felel meg a szerződésben vagy jogszabályban megállapított

<sup>6</sup> Az Európai Parlament és Tanács 1007/2011/EU rendelete a textilszál-elnevezésekről és a textiltermékek szálösszetételének ehhez kapcsolódó címkézéséről és jelöléséről.

<sup>7</sup> Lásd erre vonatkozóan: 2000. évi XXV. törvény a kémiai biztonságról.

minőségi követelményeknek, amely jogszabályban meghatározott minőségi követelmények magukban foglalják a termékek biztonsági előírásait tartalmazó normatív előírásokat is.

A termékbiztonság és a fogyasztóvédelem kapcsolatát vizsgálva megállapítható, hogy ezen jogterületek normái csak kisebb részben mutatnak átfedést. Egyrészt a szabályozás tárgyi hatályát tekintve a termékbiztonsági követelmények nem csupán a végfelhasználásra szánt termékek tekintetében szolgálják a védelmet, hanem a gyártási-forgalmazási folyamat egészét átfogják, illetve az ipari felhasználás és a munkavédelem területén is feltétlen érvényesülést követelnek. A termékek biztonságossági követelményeit szolgáló előírások abban az esetben jelennek meg a fogyasztók védelmét is biztosítva, ha fogyasztási cikkek értékesítésére (végfelhasználás céljából) kerül sor (ebben az esetben a piacfelügyeleti jogkörök is a fogyasztóvédelmi hatóság gyakorolja). Ugyanakkor azonban a fogyasztóvédelem jogi előírásai tágabbak, mint a termékek biztonsági követelményeit lefektető normatív előírások köre, hiszen magánjogi szempontból szélesebb körben rendezik – csak példálózó jelleggel említve néhányat – a fogyasztók jogait, a fogyasztói szerződések körét, a tisztességtelen általános szerződési feltételek jogkövetkezményi rendszerét, valamint közjogi szempontból a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat, további ágazati jellegű (például befektetések joga) speciális, fogyasztók védelmét szolgáló rendelkezéseit, illetve a kapcsolódó hatósági szervezetrendszerét. Összegzésképpen tehát megállapítható, hogy a termékbiztonsági követelményeket garantáló jogi előírások nem csupán a fogyasztók védelmét célozzák, hanem azok hatóköre egyrésztől minőségében más, másrésztől pedig metszéspontjukat tekintve csak kisebb mértékben mutatnak egymással átfedést.

A nem szabályozott termékek piacán – gazdasági szempontból – a termékek minőségi színvonalának biztosítása, valamint a gyártó és a termék jó hírnevének védelme, illetve piaci pozíciójának megőrzése arra ösztönzi az adott ágazat piaci szereplőit, hogy a biztonsági követelmények érvényre juttatása érdekében (piacvédelmi szempontból is értelmezve) közös együttműködésben fektessék le szakmai elvárásaikat, valamint a tudomány és a technika aktuális állásának megfelelően önkéntes alapokon hozzanak létre olyan – a termékek minőségi követelményeit is magukba foglaló – szakmai és etikai kódexeket, amelyeket önkéntes jogkövetés útján magukra nézve kötelezőnek ismernek el. Igen erőteljes a szabványok alkalmazásának gyakorlata mind a honosított harmonizált szabványok követését, mind pedig a nemzeti szabványokat tekintve. A közös szakmai elvárások és szabványok alkalmazásának és figyelembe vételének jelentőségére épít a 6/2013. (I. 18.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése is, amely rögzíti annak kötelezettségét, hogy amennyiben az adott termék tekintetében a biztonsági követelményeket uniós aktus vagy jogszabály nem rendezi, akkor a termék biztonságosságának elbírálása során a honosított harmonizált szabványokban foglalt műszaki előírásokat, illetve az érintett ágazatban hatályos termékbiztonsági követelményrendszerét is alapul kell venni.

### 3. A jogi szabályozás struktúrája és felépítése

Az Európai Unió jogalkotásában a termékbiztonsági követelmények magját az általános termékbiztonsági irányelvben foglaltak adják.<sup>8</sup> Ezen irányelv előírásai a fogyasztási cik-

<sup>8</sup> Lásd erre vonatkozóan részletesen a fentiekben hivatkozott 2001/95/EK irányelv előírásait.

kek tekintetében rögzítik egyrészt a fogalmi meghatározásokat, a biztonságos termék forgalomba hozatalának alapvető követelményét és generálklauzuláját, a honosított európai szabványok létrehozatalának és alkalmazásának jelentőségét, a gyártók és forgalmazók kötelezettségeit, valamint a tagállamok hatóságainak együttműködési kereteit. Az egyes szektoriális és ágazatspecifikus hatállyal érvényesülő műszaki és minőségi meghatározók, valamint az egyes termékkategóriákra irányadó jogszabályi követelményeket rendeleti és irányelvi szinten fektették le; a vonatkozó uniós jogi aktusok célkitűzéseinek elemzése során azonban megállapítható, hogy a jogforrás formájának megválasztása tekintetében törvényszerűség nem mutatható ki a védendő érdeket, valamint a szabályozott műszaki terület alapvető jellegzetességeit, ebből fakadóan a jogi norma tárgyi hatályát tekintve. Külön említést érdemelnek – valamennyi közlekedési ágazat tekintetében – a járművek biztonsági követelményeire vonatkozó, illetve a gépjárművekben használt gyermekbiztonsági rendszerekre vonatkozó sajátos jogi formában érvényesülő ENSZ-EGB előírások.<sup>9</sup>

A kötelező szabályok alapján működő akkreditálási rendszer alapjait rendeleti szinten határozzák meg, amely a tagállamokon belül, illetve között működő, nemzeti szinten szervezett megfelelőségértékelő szervezetek működését és fenntartását segíti elő, lefekteti annak követelményét, hogy a tagállamok kötelesek a piacfelügyelet intézményrendszerének kiépítésére, a megfelelő kommunikáció és koordináció biztosítására. A rendelet rögzíti az alkalmazandó piacfelügyeleti intézkedések alapvető kritériumait, valamint a közösségi piacra harmadik államból belépő termékek ellenőrzését, illetve külső határellenőrzést követő, belső piacon történő szabad forgalomba bocsátását.<sup>10</sup>

Biztonsági határozatok formájában kerülnek lefektetésre azok a biztonsági előírások, amelyeket egy-egy termékkategória tekintetében figyelembe kell venni az európai szabványok megalkotása során. Egy termék biztonságosnak tekinthető akkor, ha megfelel ezen európai szabványoknak megfelelő honosított vagy átvett, önkéntesen alkalmazandó nemzeti szabványoknak.<sup>11</sup>

A termékkategóriák szerint, illetve ágazatspecifikusan felépülő normatív háttér jogforrási felépítése visszatükrözi a termékbiztonságra irányadó jogi szabályozás mögött meghúzódó gazdasági mozgatórugók sokrétűségét a belső tagállami jogalkotásban is. Általánosságban megállapítható, hogy az adott ágazatra irányadó, generális jelleggel érvényesülő követelményeket törvényi szinten fektetik le, míg a részletes műszaki jellegű előírásokat – felhatalmazó rendelkezések alapján – miniszteri rendeletek rendezik és tartalmazzák. A *lex specialis derogat legi generali* elv alkalmazása a termékbiztonság területén különös jelentőséget kap mind a kapcsolódó jogi előírások jogforrási rendjét, mind pedig a szabályozás tárgyi hatályát tekintve. E vonatkozásban megállapítható, hogy az egyes ipari ágazatokra, illetve termékekre irányadó, műszaki tartalmat is hordozó jogi előírások alkalmazási kötelezettsége megelőzi az általános rendelkezéseket azzal, hogy a megfelelő

<sup>9</sup> Az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottságának (ENSZ-EGB) 129. számú előírása – Egységes rendelkezések a gépjárművekben használt megerősített gyermekbiztonsági rendszerek jóváhagyásáról.

<sup>10</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 765/2008/EK rendelete a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról.

<sup>11</sup> Példaként említve az általános termékbiztonsági irányelvhez kapcsolódóan: A Bizottság 2010/376/EU határozata a 2001/95/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében az újszülöttek és csecsemők alvókörnyezetében található egyes termékekre vonatkozó európai szabványok által követendő biztonsági előírásokról; A szabványok elérhetőségét lásd Magyar Szabványügyi Testület ([www.mszt.hu](http://www.mszt.hu)).

törvényi szabályozás minden esetben olyan generális keretek lefektetését kell, hogy célozza, amelyek védőernyője alatt ellentmondásmentesen és teljes mértékben teret nyerhetnek az ágazatspecifikus rendelkezések akként, hogy az általános és speciális szabály egymást kölcsönösen kiegészítve érvényesülhessen.

## **Bibliográfia**

### **Irodalom**

FAZEKAS Judit (2007): *Fogyasztóvédelmi jog*. Budapest, Complex Kiadó.

STEINER, Rudolf (2016): *A világ és az ember szellemi megismerésének alapelemei*. Budapest, Genius Kiadó.

TÓTH Tihamér (2007): *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, Complex Kiadó.

### **Jogforrások**

2000. évi XXV. törvény a kémiai biztonságról

2012. évi LXXXVIII. törvény a termékek piacfelügyeletéről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

6/2013. (I. 18.) Korm. rendelet a piacfelügyeleti tevékenység részletes szabályairól

Az Európai Parlament és a Tanács 2001/95/EK irányelve az általános termékbiztonságról

Az Európai Parlament és Tanács 1007/2011/EU rendelete a textilszál-elnevezésekről és a textiltermékek szálösszetételének ehhez kapcsolódó címkézéséről és jelöléséről

# Az önvezető gépjárművek és a polgári jogi kárfelelősség

*Csitéi Béla*

## Absztrakt

A tanulmány célja, hogy meghatározza az önvezető gépjárművek fogalmi elemeit, majd megvizsgálja, hogy a magyar jogrendszer hatályos kárfelelősségi szabályai mennyiben lesznek alkalmazhatók az önvezető technológia által okozott káresemények relációjában. A veszélyes üzemi felelősségi normák alkalmazhatósága ugyanis kérdésesnek mutatkozik azokban az esetekben, amikor a kár tisztán szoftveres okból következik be. Emellett az sem egyértelmű, hogy az önvezető jármű – mint termék – mikor minősül hibásnak, így azonban a termékfelelősség fennállásáról sem hozható következetes döntés, valamint a felelősség alóli mentesülés szabályának konzekvens értelmezése is problematikus.

**Kulcsszavak:** *önvezető, felelősség, kártérítés, veszélyes üzemi felelősség, termékfelelősség*

## 1. Bevezetés

Bár Magyarországon még nem nagyon lehet találkozni önvezető gépjárművekkel, azok száma azonban fokozatosan emelkedik. 2035-re egyes álláspontok szerint több mint 50 millió önvezető jármű fog közlekedni világszerte az utakon.<sup>1</sup>

E járművek megjelenése számos előnnyel kecsegtet, amelyek közül minden bizonnyal a közlekedési balesetek számának lehetséges csökkenése bír a legnagyobb jelentőséggel. Magyarországon a bejelentett közúti közlekedési balesetek száma 2013-ban 591 volt, míg az USA-ban 32 719, az Egyesült Királyságban 1 770, Németországban pedig 3 339.<sup>2</sup> Mivel a balesetek körülbelül 90%-a valamilyen emberi mulasztásra vagy szabályszegésre vezethető vissza, ezért az önvezető rendszerek elterjedése nagymértékben hozzájárulhat a közlekedés egészének biztonságosabbá tételéhez. Az emberi beavatkozás szükségeltelensége tehermentesítheti a gépjárművek vezetőit, akik a korábban a gépjárművek irányítására fordított idejüket pihenésre vagy munkavégzésre használhatják fel. Emellett sokak életét megkönnyítheti, hogy az önvezető közlekedési eszközöket vezetési jogosítvánnyal nem rendelkező, valamint vezetői problémákkal küszködő személyek is használhatják majd.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> *Autonomous vehicles. The Legal Landscape in the US and Germany* 2016, 9.

<sup>2</sup> WHO 2015, 137–248.

<sup>3</sup> ANDORKÓ 2017.



Szintén érdemes megemlíteni, hogy a gépjármű irányításának optimalizálásával mérsékelhető a károsanyag-kibocsátás,<sup>4</sup> a csökkentett energiafelhasználás pedig előmozdíthatja a környezet fokozottabb védelmét.

Az önvezető rendszerek elterjedésének ösztönzése tehát kívánatos, hiszen azok nemcsak az életünket tehetik komfortosabbá, hanem évente akár emberi életek ezreit is megóvhatják. A technológia egyre szélesebb körű alkalmazása ugyanakkor számos jogilag releváns kérdés megválaszolását is aktualizálja. A tanulmány nem kívánja részletesen elemezni e kérdések egyikét sem, pusztán betekintést kíván nyújtani abba, hogy az autonóm módon közlekedő gépjárművek elterjedésével párhuzamosan milyen feladatok hárulhatnak majd a jogalkotóra, ha a veszélyes üzemi felelősségi és termékfelelősségi szabályok alkalmazhatóságát továbbra is biztosítani kívánja.

## 2. Az önvezető jármű fogalma

A gépjárművek automatizáltságának öt szintjét szokás megkülönböztetni. A 0. szintet az automatizáltság teljes hiánya jellemzi, a sofőr a gépjármű egésze felett kontrollt gyakorol. Az 1. szinten helyet foglaló gépjárművek már rendelkeznek bizonyos – egymástól függetlenül működő – automatizált funkciókkal, például képesek a saját sávjukon belül maradni, vagy figyelmeztetik a bennük ülőket egy potenciális ütközés veszélyére. A 2. szint az 1. szint által önállósított funkciókat kombinálja, például biztosítja, hogy a gépjármű a sávon belül maradás mellett ügyeljen a sebesség megtartására is. A 3. szint lehetőséget biztosít arra, hogy a sofőr bizonyos közlekedési szituációkban átengedje a jármű vezetését a jármű számára azzal, hogy bármikor képesnek kell lennie a gépjármű feletti kontroll visszavételére. A 4. szint már nem igényel emberi beavatkozást a jármű működésébe.<sup>5</sup> Az öt szinten felül meg szokás különböztetni egy tovább szintet is: az 5. szint nemcsak, hogy nem teszi szükségessé az emberi közrehatást, hanem egyenesen kizárja annak a lehetőségét, hogy a gépjármű utasai bármilyen módon hatást gyakorolhassanak a közlekedő járműre.<sup>6</sup>

*Autonóm közúti járműveknek* azokat a járműveket hívhatjuk, amelyek képesek a környezetüket érzékelni, abból információt nyerni, majd ezeket felhasználva emberi beavatkozás nélkül közlekedni. Ebből következik, hogy még a 2. szinten is csak részleges automatizáltságról beszélhetünk. A 3. szinten már az automatizáltság magas foka érvényesül, teljesen automatizált eszközöknek azonban csak a 4. és az 5. szinthez köthető gépjárművek minősülnek.<sup>7</sup> Fontos, hogy e kategorizáció ugyanakkor műszaki jellegű, valamint nem általános érvényű. A német BAST-projektszoport eleve csak három szintet különböztet meg: részben, nagymértékben és teljes mértékben automatizált gépjárműveket. Míg a részben automatizált járművek esetén a sofőrnek minden pillanatban készen kell állnia arra, hogy visszavegye az irányítást a jármű felett, addig ennek szükségességére a nagymértékben automatizált járművek már maguk figyelmeztetnek, tehát a közlekedés bizonyos fázisaiban már teljes mértékben tehermentesítik a sofőrjeiket. A teljes mértékben automatizált járművek ehhez képest akkor is képesek a jármű teljes biztonságát garantálni, ha a sofőr – a gépjármű

<sup>4</sup> ERDÉLYI 2015.

<sup>5</sup> TRIMBLE et al. 2014, 2–3.

<sup>6</sup> DORRIER 2014.

<sup>7</sup> VARGA–TETTAMANTI 2016, 60.

felhívását figyelmen kívül hagyva – nem helyezi a járművet az ellenőrzése alá. Az USA-ban négy állam – Nevada, Kalifornia, Michigan és Florida – már tételes jogi szabályok formájában is rögzítette, hogy mit ért az önvezető járművek fogalma alatt.<sup>8</sup>

Az önvezető járművek működését érintő jogi problémák megszorodásáról attól a ponttól kezdődően beszélhetünk, hogy a gépjárművek automatizáltságának foka tömegeesen átlépi a 4. szint alsó határát, azaz megsokasodik azoknak a járművek a száma, amelyek már nemcsak, hogy képesek emberi beavatkozás nélkül közlekedni, hanem egyidejűleg nem is igénylik a jármű feletti kontroll visszavételét.

### 3. Veszélyes üzemi felelősség

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:535. § (1) bekezdése rögzíti, hogy aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik.

A kárt előidéző ok többféle lehet. A hagyományos gépjárművek vonatkozásában a káresemény jellemzően a jármű vezetőjének magatartására vezethető vissza, vagy valamilyen hardveres okból következik be. Az önvezető járművek által okozott balesetek esetén azonban az a legvalószínűbb, hogy a kár amiatt keletkezik, mert a gépjármű irányítására befolyással bíró szoftver nem a rendeltetésének megfelelően üzemel.

A szoftveres kárnak nem feltétele, hogy a szoftver hibásan működjön. Lehetséges, hogy a kárt még a legtökéletesebb algoritmus sem háríthatja el. Eleve nem mindig határozható meg egyértelműen, hogy a szoftvernek milyen döntést kellene hoznia, például egy adott baleseti szituációban kinek az életét kellene előnyben részesítenie,<sup>9</sup> vagy a személybiztonság oltalmának jegyében mikor okozhatna jogszerűen kárt. E kérdések megválaszolása természetesen nem a szoftverfejlesztők, hanem a jogászok feladata. Ha azonban a jogalkotó meg is határozza a szoftverek működésére irányadó követelményeket, és azoknak a fejlesztők eleget is tesznek, akkor még mindig elképzelhető, hogy a jogszabályi kritériumoknak megfelelő – egyben az emberi élet, testi épség és egészség védelmét a legmagasabb szinten szolgáló – szoftver a működése során valamilyen kárt okoz. Ezekben az esetekben álláspontom szerint célszerű lenne, ha a jogalkotó – tekintettel arra, hogy e szoftverek tulajdonképpen az emberi élet fokozottabb védelmét hivatottak előmozdítani – jogszerűen minősítené a károkozást, és a kártérítés helyett kártalanítási kötelezettséget írna elő.

Természetesen elképzelhető, hogy a kár a korábban említett okok közül kettő vagy több ok együtthatásának következtében áll be. Az ilyen helyzetekben jellemzően arról van szó, hogy a hardver vagy a szoftver hibásan működik, de a kár nem következett volna be, ha a hardveres hibára a szoftver, a szoftveres hibára pedig a hardver megfelelően reagált volna.<sup>10</sup> Emellett érdemes megjegyezni, hogy a Ptk. 6:524. § (4) bekezdése alapján a többek között károkozásának szabályait kell alkalmazni abban az esetben is, ha a kárt több, egyidejűleg

<sup>8</sup> SCHELLEKENS 2015, 507–508.

<sup>9</sup> ERDÉLYI 2015.

<sup>10</sup> SOMKUTAS–KÖHIDI 2017, 25.

kifejtett magatartás közül bármelyik önmagában is előidézte volna, vagy nem állapítható meg, hogy a kárt melyik magatartás okozta.

A potenciális károsultak köre is rendkívül heterogén. Egyrészt károsulttá válhat a jármű üzemben tartóján kívül álló harmadik személy. E személy nemcsak a közlekedésben részt nem vevő jogalany lehet, hanem akár olyan természetes személy is, aki egy másik – hagyományos vagy önvezető – gépjármű üzemben tartója, tehát aki maga is fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat. Utóbbi esetben a kár veszélyes üzemek találkozásának eredményeképpen következik be, ilyenkor a Ptk. 6:539. § (1) bekezdése értelmében az üzemben tartók felróhatóságuk arányában kötelesek a másikkal okozott kárt megtéríteni. Emellett károsulti pozícióba kerülhet a károkozó önvezető gépjármű üzemben tartója is. A károsult üzemben tartó jellemzően termékfelelősségi, de – jogi minőségétől függően – akár kontraktuális felelősségi igényt is érvényesíthet. A termékfelelősségi szabályok elemzésére külön fejezetben kerül sor. Végül, közvetve károsulttá válhat a gépjárművet értékesítő vállalat is, amennyiben a szoftver fejlesztését más vállalat látta el. Ebben az esetben a két jogi személy által megkötött szerződés tartalmának függvénye, hogy a szoftver fejlesztője utólag mennyiben felel a mesterséges intelligencia működéséért.

A leírtakból látható, hogy az automatizált járművek által okozott káreseményeknek számos relációja lehet. A megválaszolandó kérdés az, hogy a Ptk. jelenleg hatályos felelősségi szabályai valamennyi kárkötelem esetén változatlan formában alkalmazhatók – vagy inkább alkalmazandók – lesznek-e, és ha nem, akkor a meglévő szabályok milyen mértékű módosítása, illetve milyen tartalmú új szabályok megalkotása szükséges. Elsősorban a fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség szabályainak alkalmazhatósága mutatkozik kétségesnek, hiszen látszólag méltánytalan eredményhez vezet, ha az üzemben tartót úgy tesszük felelőssé a gépjármű által okozott károkért, hogy az már nem köteles, és így már nem is gyakorol kontrollt a jármű működése felett. E körülmény azonban álláspontom szerint a felelősség fennállásának szempontjából jogi relevanciával jelenleg sem bír. Az üzemben tartó felelősségének ugyanis nem az az alapja, hogy ő irányítja a járművet, hanem az, hogy a jogalkotó a gépjármű – mint veszélyes üzem – működését az ő kockázati körébe tartozó tevékenységként minősíti. Ha például a károkozó gépjármű irányítója nem az üzemben tartó, hanem egy olyan személy volt, akinek a jármű irányítását az üzemben tartó átengedte, akkor a felelősség ugyanúgy az üzemben tartót fogja terhelni, mintha a jármű irányítását maga látta volna el. Az üzemben tartó kvázi helytállási kötelezettsége tehát még akkor is érvényesül, ha az üzemben tartó nem is vett részt a közlekedésben. E tekintetben véleményem szerint nem bír jelentőséggel, hogy a felelősség a saját, illetve egy harmadik személy magatartásáért vagy a mesterséges intelligencia működéséért áll-e fenn; e körülmények mind a fokozott veszéllyel járó tevékenység körébe tartozó oknak minősülnek. A szerződéses jogviszonyokon belül döntően a szerződés tartalma fogja meghatározni azt, hogy a kötelezett miért és mennyiben felel a károsulttal szemben.

#### 4. Termékfelelősség

A Ptk. 6:550. §-a kimondja, hogy a termék kárért a hibás termék gyártója felelősséggel tartozik. A 6:555. § (1) bekezdése alapján a gyártó akkor mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy

- a terméket nem hozta forgalomba;
- a terméket nem üzletszerű forgalmazás céljából állította elő, illetve azt nem üzletszerű gazdasági tevékenység körében gyártotta vagy forgalmazta;
- a termék az általa történő forgalomba hozatal időpontjában hibátlan volt, és a hiba oka később keletkezett;
- a termék általa történő forgalomba hozatala időpontjában a hiba a tudomány és a technika állása szerint nem volt felismerhető; vagy
- a termék hibáját jogszabály vagy kötelező hatósági előírás alkalmazása okozta.

A termékfelelősség tárgykörén belül – akárcsak a veszélyes üzemi felelősség elemzése során – elsősorban azt célszerű vizsgálni, hogy az önvezető gépjárművek által okozott károk vonatkozásában mennyiben alkalmazhatók a termékfelelősség hatályos szabályai, illetve a jövőben mennyiben lehet majd speciális az igényérvényesítés azokban az esetekben, amikor a kár a mesterséges intelligencia működésére, *ad absurdum* fogyatékoságára vezethető vissza. A termékhibákon belül kizárólag a szoftveres hibákkal, valamint az azokból eredő káresemények értékelésével kívánok foglalkozni.

Az önvezető gépjárművekért viselt termékfelelősség neuralgikus pontja a *szoftveres eredetű termékhiba* terjedelmének meghatározása. A Ptk. 6:554. § (1) bekezdése értelmében a termék akkor hibás, ha nem nyújtja azt a biztonságot, amely általában elvárható, figyelemmel különösen a termék rendeltetésére, észszerűen várható használatára, a termékkel kapcsolatos tájékoztatásra, a termék forgalomba hozatalának időpontjára, a tudomány és a technika állására. Ugyanakkor mégis milyen fokú biztonságot várhatunk el egy önvezető járműtől? Valószínűleg lehetetlen meghatározni egy egzakt biztonsági mércét, azonban – mivel e járművek üzembe helyezése nemcsak a közlekedés komfortosabbá tételét, hanem az emberi élet fokozottabb védelmét is szolgálja, ezért – szinte bizonyos, hogy az önvezető gépjárműveknek legalább olyan fokú biztonságot kell nyújtaniuk, mint amilyen fokú biztonságot a hagyományos járművektől is elvárunk. Az automatizált és hagyományos gépjárművek közötti analógia alkalmazása azonban problematikus. Az önvezető rendszerek számos balesetet képesek megelőzni; kifejezetten igaz ez azokra a balesetekre, amelyek valamilyen emberi fogyatékoságra vagy hibára vezethetők vissza. Emellett ugyanakkor lehetséges, hogy lesznek olyan káresemények, amelyek majd az önvezető járművek egyes alkatrészeinek – például a szenzorainak – a fizikai korlátai miatt következnek be. Problémát jelent az is, hogy tulajdonképpen a hagyományos járművekhez kapcsolódó biztonsági szintnek mint viszonyítási alapnak a mibenléte sem konkretizálható, hiszen az emberek vezetési képességei és tapasztalatai jelentős mértékben különböznek egymástól.<sup>11</sup> Szükség lenne tehát egy objektív, a hagyományos gépjárművekhez kapcsolódó biztonsági követelményeknél szigorúbb, azonban a túlzott elvárásokat racionalizáló mércére, kifejezetten annak tükrében, hogy a fogyasztók többsége minden bizonnyal azt várja el, hogy az önvezető gépjárművek teljes mértékben balesetmentesen közlekedjenek.<sup>12</sup>

A felelősség alóli mentesülés hatályos szabályai között szerepel egy olyan kimentési ok, amelynek az automatizált járművekre történő értelmezése szintén számos kérdést vet fel a jövőben. A Ptk. 6:555. § (1) bekezdés c) pontja rögzíti, hogy a gyártó mentesül a felelősség

<sup>11</sup> SCHELLEKENS 2015, 510.

<sup>12</sup> *Autonomous vehicles. The Legal Landscape in the US and Germany*, 2016, 10.

alól, ha bizonyítja, hogy a termék az általa történő forgalomba hozatal időpontjában hibátlan volt, és a hiba oka később keletkezett. E mentesülési ok valószínűleg hivatkozható lesz mindazokban az esetekben, amikor a felhasználó nem frissíti előírászerűen a szoftvert, vagy olyan frissítést hajt végre, amelyet a termékfelelősség alanya nem engedélyezett. Mennyiben minősül ugyanakkor a forgalomba hozatalkor fennálló hibának, ha a frissítés elmulasztása, illetve a jogosulatlan frissítés ellenére az önvezető jármű továbbra is működtethető? Hasonló természetű kérdés, hogy alkalmazható-e a kimentési ok abban az esetben, ha a káresemény hackerek támadásának eredményeképpen következik be, vagy a gépjármű szoftveres biztonsági rendszerének elégtelensége – mint a forgalomba hozatalkor már fennálló hiba – okán a mentesülés lehetősége ezekben az esetekben kizárt.<sup>13</sup> Speciális törvényi szabályozás hiányában a bírói gyakorlatra hárul majd a feladat, hogy a Ptk. szabályának értelmezési kereteit az önvezető járművek vonatkozásában is kialakítsa.

A leírtak alapján úgy gondolom, hogy a termékfelelősség jelenleg hatályos szabályai az önvezető gépjárművek vonatkozásában is alkalmazhatók, azonban egyes kérdések tisztázása – mint például a járművekkel szemben megkövetelt biztonsági standardok meghatározása, illetve az előirt és jogosulatlan szoftverfrissítést érintő kérdések megválaszolása – elkerülhetetlennek mutatkozik annak érdekében, hogy a szabályok egységes alkalmazása biztosítható legyen.

## 5. Összegzés

Az önvezető járművek már jobban a jelenünk részét képezik, mint gondolnánk. A fejlődés megállíthatatlannak tűnik, és lassan hazánkban is érezteti hatását: az Almotive jóvoltából már Budapest utcáin is találkozhatunk önvezető autókkal,<sup>14</sup> az M1-es autópályán önvezető kamionokat tesztel a Volvo Trucks és a Waberer's, Zalaegerszegen pedig tesztpálya épült kifejezetten önvezető járművek számára.<sup>15</sup> A jövő tehát az ajtónkon kopogtat, azonban a jogalkotónak minden bizonnyal van még ideje arra, hogy a hatályos szabályok szükséges mértékű módosításával, valamint új szabályok megalkotásával felkészüljön a közlekedés egységének átalakulására.

## Bibliográfia

### Irodalom

- ANDORKÓ Imre (2017): *Önvezető autók? A jövő elkezdődött!* Elérhető: <http://arsboni.hu/onvezeto-autok-a-jovo-elkezdodott/> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- BOLCSÓ Dániel (2017): *Önvezető kamionokat teszteltek a magyar autópályán.* Elérhető: [http://index.hu/tech/2017/09/15/onvezeto\\_kamionokat\\_teszteltek\\_a\\_magyar\\_autopalyan/](http://index.hu/tech/2017/09/15/onvezeto_kamionokat_teszteltek_a_magyar_autopalyan/) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

<sup>13</sup> SOMKUTAS–KÖHIDI 2017, 29.

<sup>14</sup> TÓTH 2017.

<sup>15</sup> BOLCSÓ 2017.

- DORRIER, Jason (2014): *IHS Automotive Report Says 'Not If, But When' for Self-Driving Cars*. Elérhető: <https://singularityhub.com/2014/01/16/is-the-ihs-forecast-of-54-million-self-driving-cars-by-2035-too-conservative/> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- ERDÉLYI Péter (2015): *Hamar el kell döntenünk, hogy a kocsink minket öljön meg, vagy a járókelőket*. Elérhető: <https://444.hu/2015/10/26/hamar-el-kell-dontenunk-hogy-a-kocsink-minket-oljon-meg-vagy-a-jarokeloket> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Autonomous vehicles. The Legal Landscape in the US and Germany* (2016). Elérhető: [www.norton-rosefulbright.com/files/20160726-autonomous-vehicles-the-legal-landscape-in-the-us-and-germany-141559.pdf](http://www.norton-rosefulbright.com/files/20160726-autonomous-vehicles-the-legal-landscape-in-the-us-and-germany-141559.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- SCHELLEKENS, Maurice (2015): Self-driving Cars and the Chilling Effect of Liability Law. *Computer Law & Security Review*, Vol. 31, No. 4. 506–517.
- SOMKUTAS Péter – KÖHIDI Ákos (2017): *Az önvezető autókkal kapcsolatos szerzői jogi és felelősségi kérdések*. Médiatudományi Intézet, kutatás. Elérhető: [http://nmhh.hu/dokumentum/192074/somkutas\\_kohidi\\_onvezeto.pdf](http://nmhh.hu/dokumentum/192074/somkutas_kohidi_onvezeto.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- TÓTH Balázs (2017): *Önvezető autók járnak Budapesten. Index, 2017. július 12.* Elérhető: [http://index.hu/tech/2017/07/12/onvezeto\\_autok\\_jarnak\\_budapesten/](http://index.hu/tech/2017/07/12/onvezeto_autok_jarnak_budapesten/) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- TRIMBLE, Tammy E. – BISHOP, Richard – MORGAN, Justin F. – BLANCO, Myra (2014): *Human Factors Evaluation of Level 2 and Level 3 Automated Driving Concepts: Past Research, State of Automation Technology, and Emerging System Concepts*. Report No. DOT HS 812 043 National Highway Traffic Safety Administration, Washington, D. C. Elérhető: [www.nhtsa.gov/sites/nhtsa.dot.gov/files/812043\\_hf-evaluationlevel2andlevel3automateddrivingconcepts2.pdf](http://www.nhtsa.gov/sites/nhtsa.dot.gov/files/812043_hf-evaluationlevel2andlevel3automateddrivingconcepts2.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- VARGA István – TETTAMANTI Tamás (2016): A jövő intelligens járművei és az infokommunikáció hatása. *Híradástechnika*, 71. évf. 1. 59–63. Elérhető: [www.hte.hu/documents/10180/1727937/HT\\_2016-1\\_MJIK2015\\_9\\_Varga\\_Tettamanti.pdf](http://www.hte.hu/documents/10180/1727937/HT_2016-1_MJIK2015_9_Varga_Tettamanti.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- WHO: *Global status report on road safety 2015*. WHO, Violence and Injury Prevention. Elérhető: [www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2015/en/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/en/) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

## Jogforrások

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

Vákát oldal

# Gondolatok a közös ajánlattételről

*Farkas Csaba*

## Absztrakt

Közbeszerzési törvényünk lehetőséget biztosít arra, hogy a gazdasági szereplők az ajánlatukat konzorcium formájában tegyék meg. Az ajánlatkérő a közös ajánlattételt nem tilthatja meg, külön feltételeket nem állíthat. A közös ajánlattevők belső viszonyait a Kbt. nem tartalmazza, részletszabályokat a Ptk.-ban találunk. A közös ajánlattétel nemcsak a közbeszerzést érintheti, hanem adott esetben versenyjogi szankciót is eredményezhet. Az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevőtől, illetve a konzorciumtól projektársaság alapítását is megkövetelheti, vagy azt lehetővé teheti. A projektársaság egy sajátos, sui generis társaság, amelynek a működése szigorú szabályok szerint alakul, ami alapvetően a szerződés teljesítését, a közpénzek hatékony felhasználását segíti elő.

**Kulcsszavak:** *konzorcium, egyetemleges felelősség, projektársaság, továbbtársulási tilalom*

## 1. Bevezető gondolatok

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény – a továbbiakban: Kbt. – rendelkezései szerint az ajánlatkérő az a gazdasági szereplő, aki (amely) a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be.<sup>1</sup> A gazdasági szereplő természetes személy, jogi személy, egyéni cég vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, ilyen személyek vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.<sup>2</sup>

Egy adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplők vagy önállóan járnak el, vagy lehetőség van arra is, hogy közösen tegyenek ajánlatot. Ennek megfelelően beszélhetünk önálló ajánlattevőről és közös ajánlattevőkről. Az *önálló* ajánlattevő egyedül indul a közbeszerzési eljárásban, egyedül vásárolja meg a dokumentációt, és önálló felelősséget vállal a szerződés szerű teljesítésért. Természetesen a szerződés teljesítése során alvállalkozót igénybe vehet, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az önálló ajánlattevő teljes körű felelősséget vállal az ajánlatkérő irányába.

---

<sup>1</sup> Kbt. 3. § 1.

<sup>2</sup> Kbt. 3. § 10.



A Kbt. felhatalmazása alapján arra is van lehetőség, hogy az ajánlattevők közösen tegyenek ajánlatot, amelyet az ajánlatkérő joghatályosan nem zárhat ki. Ez a rendelkezés az uniós normákkal teljesen összhangban van, és a közbeszerzési eljárásban a verseny fokozásának egyik eszköze. Figyelemmel arra, hogy a Kbt. rendelkezései kógenssek, így az ajánlatkérőnek nincs jogi lehetősége arra, hogy a közös ajánlattétel lehetőségét megtagadja. A közös ajánlattevőket a jogirodalom *konzorciumi ajánlattevőknek* is nevezi. A Kbt. nem igazán foglalkozik a konzorciumi ajánlattevő fogalmával, aminek oka többek között az, hogy a konzorcium elsősorban közgazdasági, és nem jogi kategória.<sup>3</sup> A konzorcium nem jogi személy, cégjegyzékszámval, nyilvántartási számmal nem rendelkezik, bírósági nyilvántartásba vételére nem kerül sor. A tagok egymáshoz való viszonya nem azonos a vállalkozó-alvállalkozó viszonyával, hanem a konzorcium tagjainak saját felelőssége a szerződés teljesítése során mindvégig érvényesül.<sup>4</sup> A közös ajánlattevők által benyújtott ajánlat egy ajánlatnak minősül, erre tekintettel a konzorciumot a tagok közül választott személy képviseli. A képviselő személyének meghatározása nemcsak lehetőség, hanem törvényi kötelezettség is. Ezzel összefüggésben a Kbt. egyetlen korlátozó rendelkezést állapít meg: a képviselő csak konzorciumi tag lehet, kívülálló személy a feladat ellátására nem jogosult. A közös ajánlattétel lehetőség, de ezt a tagoknak alaposan át kell gondolniuk, hiszen az ajánlattételi határidő lejárta után a gazdasági szereplők személyében változás már nem következhet be.

A Kbt. nem szabályozza a közös ajánlatot benyújtó konzorcium létrejöttét eredményező gazdasági szereplők közötti megállapodást. Nincs rendelkezés a konzorcium működése során a tagok által hozott döntésekről. A megállapodás tartalmát tehát a tagok maguk határozzák meg, így például megállapodás tartalmazhatja, hogy a közbeszerzési eljárás során felmerülő kiadásokat a felek milyen arányban viselik, sikeres pályázat esetén a nyereség közöttük milyen arányban kerül megosztásra, ki képviseli a konzorciumot, a szerződés teljesítése során ki, milyen részfeladat teljesítésére lesz köteles. Ezen túlmenően bármi a szerződés része lehet, amit a felek a közbeszerzési eljárásra tekintettel a szerződés részévé kívánnak tenni. A megállapodások tekintetében a jogalkotó alakíthatóságot nem ír elő, de jellemzően írásbeli formában jelennek meg. Mint látjuk, a jogalkotó az ajánlattevők *alkalmi egyesülését*, főleg annak belső viszonyát nem szabályozza. Ennek oka nyilvánvalóan abban keresendő, hogy a tagok közötti kooperáció, munka- és feladatmegosztás nem érinti a közös ajánlattételt, a tagok közötti konszenzus az ajánlatkérő számára indifferens. Ami az ajánlatkérő számára viszont érdekes, az annak a kérdésnek a szabályozása, hogy amennyiben a közös ajánlattevők ajánlata sikeres lesz, akkor az annak következményeként az ajánlatkérő és a közös ajánlattevők között megkötött szerződés szerződésszerű teljesítéséért hogyan alakul a konzorciumi tagok felelőssége: a tagok a szerződés teljesítéséért az ajánlatkérő felé egyetemlegesen felelnek.<sup>5</sup> Ez a szolgáltatás jellegeből következik. A szerződés teljesítése, a szolgáltatás nyújtása az ajánlatkérő oldalán jogi érdekbeli okból külön kikötés hiányában

<sup>3</sup> Közbeszerzési Döntőbizottság D.19/13/1997. számú határozata.

<sup>4</sup> Közbeszerzési Döntőbizottság D.8/20/1997. számú határozata.

<sup>5</sup> PATAY 2016, 179.

is oszthatatlanságot és ezáltal egyetemlegességet fog eredményezni.<sup>6</sup> A konzorciumi tagok belső<sup>7</sup> és külső<sup>8</sup> viszonyát egyébként a Ptk. részletesen rendezi.

A közös ajánlattételt segíti az a szabály, amely szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvételt nem kötheti feltételhez, nem írhatja elő gazdálkodó szervezet alapítását. A közös ajánlattevőket nem lehet indokolatlan költségekkel terhelni, hiszen előre nem lehet tudni, hogy ki lesz a közbeszerzési eljárás nyertese. Amennyiben az eljárás ezen szakaszában az ajánlatkérő a közös ajánlattevőkkel szemben többletkövetelmény meghatározására lenne jogosult, akkor a gazdasági szereplők közötti esélyegyenlőség, az azonos elbírálás elve sérülne. Ebben az esetben a közös ajánlattevőket diszkrimináció érné.

A versenytársak közötti pártatlanságot az ajánlatkérőnek az egész eljárás során biztosítani kell, és nem tehet semmi olyat, amely az egyenlő elbánás követelményével szemben hatna.

Azt gondolnánk, hogy a közbeszerzés sajátosságai miatt az ajánlattevők tipikusan egyedül indulnak. A közös ajánlattétel indoka általában az, hogy az egyes ajánlattevők esetében a szerződés teljesítéséhez szükséges tárgyi, személyi feltételek nincsenek meg, hiányzik a technikai feltétel, a referencia, a kellő tapasztalat. Az ajánlattevők azonban részt kívánnak venni a közbeszerzési eljárásban, így közösen készítik el az ajánlatukat, amelyet közös ajánlatként nyújtanak be. A gazdálkodó szervezetek számára a közbeszerzés nagyon vonzó terület. Ennek oka egyrészt a beszerzés volumene, másrészt az ajánlatkérői kör: abban az esetben, ha a nyertes ajánlattevő szerződésszerűen teljesít, akkor a szerződés szerinti ellenérték szinte biztos, hogy teljes egészében megfizetésre kerül. Éppen ezért előfordulhat, hogy a közös ajánlattételt nem a fent említett valamely hiányosság indokolja, hanem a közbeszerzési eljárásból való távolmaradás veszélye teszi szükségessé. Ebben az esetben a közös ajánlattétel túlmutat a közbeszerzésen, és olykor versenyjogi jogsértést is megvalósít.

## 2. A közös ajánlattétel versenyjogi aspektusa

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról rendelkező 1996. évi LVII. törvény – a továbbiakban: Tpt. – IV. fejezete a gazdasági versenyt korlátozó megállapodások tilalmáról rendelkezik. A kiindulási pont az, hogy a polgári jog és a közbeszerzések joga általánosságban biztosítja annak a lehetőségét, hogy a gazdasági élet szereplői egymással együttműködjenek, különböző típusú megállapodásokat kössenek. A szerződéskötési szabadság azonban nem korlátok nélküli lehetőséget jelent a vállalkozások számára. Ez a szabadság nem értelmezhető akként, hogy a gazdasági szereplők bármilyen tartalmú szerződést köthetnek. Témánk szempontjából egyetlen kérdéssel szeretnénk csak foglalkozni: a közös ajánlattevők megállapodásainak versenyjogi aspektusaival.

A konzorciális megállapodásokkal összefüggésben a Versenytanács eddig egyetlen alkalommal vizsgálódott. A vizsgált ügyben az ÁB-Aegon Általános Biztosító Rt., az Allianz Hungária Biztosító Rt., a Generali Providencia Biztosító Rt., az OTP Garancia Biztosító Rt. és az Uniqa Biztosító Rt. kötött konzorciumi megállapodást a Magyar Állam

<sup>6</sup> WELLMANN 2014, 73.

<sup>7</sup> Ptk. 6:30. §.

<sup>8</sup> Ptk. 6:29. §.

által a három- és tizennyolc éves korú magyar állampolgárok általános gyermek- és ifjúsági balesetbiztosítására kiírt közbeszerzési eljárásban. Az adott ügy kapcsán a Versenytanácsnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy versenyjogi szempontból hogyan kell megítélni a kérelmezők azon magatartását, hogy a közbeszerzési eljárás során egy közös konzorciumot alkotva közösen tesznek ajánlatot. Azt kellett vizsgálni, hogy ez a megállapodás alkalmas-e a közbeszerzési eljárás mint sajátos verseny megakadályozására, korlátozására vagy torzítására, illetve ilyen hatás kifejtésére. A Versenytanács megállapításai szerint a *versenytárs* fogalma nem szűkíthető le a közbeszerzési eljárás során ajánlatot benyújtó konzorciumra. A vizsgálatnak ki kell terjednie azokra a vállalkozásokra is, amelyek nem önállóan, hanem konzorcium tagjaként vesznek részt a közbeszerzési eljárásban. Az „összejátszás” ugyanis nemcsak az ajánlatkérő által semmilyen mértékben nem ismert, előtte eltitkolt magatartással valósulhat meg (például azzal, hogy a tagok egy titkos szindikátusi szerződésben állapodnak meg a közös ajánlattételről, így valójában az ajánlatkérő irányában csak egy ajánlattevő jelenik meg), hanem erre közös ajánlattétel esetében is sor kerülhet. A Versenytanács álláspontja szerint versenyjogi tilalomba ütközhet, ha olyan vállalkozások hoznak létre objektív indokok nélkül konzorciumot, amelyek önállóan is képesek lennének a siker esélyével indulni a közbeszerzési eljárásban.<sup>9</sup> A konzorciumot alkotó egyes tagoknak nem volt jogszabályi kötelessége, hogy az adott közbeszerzési eljárásban együtt induljanak, közös ajánlatot tegyenek. Az egyes tagok piaci pozíciója, gazdasági stabilitása lehetővé tette volna, hogy a közbeszerzési eljárásban önállóan induljanak. Nincs olyan észszerű, objektív adatokkal alátámasztható ok, amely indokoltá tette volna a konzorcium felállítását és a közös ajánlattételt. Erre tekintettel a Versenytanács határozatával elmarasztalta a konzorcium tagjait.

Az eset jól szemlélteti, hogy a gazdasági szereplők alkalmi egyesülése a közbeszerzési eljárás kijátszására is irányulhat.

### 3. A projektársaság

Nem sérti a Kbt. alapelveinek érvényesülését az a rendelkezés, amely szerint az ajánlatkérő a nyertes önálló ajánlattevőtől vagy a konzorciumi ajánlattevőtől gazdálkodó szervezet alapítását követeli meg. Erre azonban csak akkor van jogszabályi lehetősége, amennyiben a szerződés megkötése érdekében ez indokolt. Van egy nagyon fontos garanciális szabály: a gazdálkodó szervezet alapítására vonatkozó ajánlatkérői szándékot már az eljárást megindító felhívásban jelezni kell. Az ajánlattevőket, tehát a gazdasági szereplőket már az eljárás elején egyértelműen tájékoztatni kell, ők ennek az információnak a birtokában eldönthetik, hogy részt kívánnak-e venni az eljárásban, vagy attól távol maradnak. Ha az ajánlatkérő a szerződés teljesítése érdekében lehetővé teszi vagy megköveteli gazdálkodó szervezet létrehozását, akkor a közbeszerzési dokumentumokban köteles megadni a létrehozandó gazdálkodó szervezettel kapcsolatos követelményeket. Ezek kizárólag a jogi formára, a jegyzett tőke minimális összegére, a gazdálkodó szervezet tevékenységi körére, valamint az ellenőrzésére vonatkozhatnak. A törvényszöveget olvasva az alábbiakra lehetünk figyelmesek: „az ajánlatkérő lehetővé teheti vagy megkövetelheti” gazdálkodó

<sup>9</sup> Vj.-149/2003/23. sz. határozat.

szervezet létrehozását. Kérdésként merül fel, hogy az ajánlatkérő meg is tilthatja-e a projektársaság alapítását. Másként fogalmazva a kérdést: a nyertes ajánlattevőnek akkor is jogában áll projektársaságot létrehozni, amennyiben az ajánlatkérő azt megtiltotta? A törvény az ajánlatkérő számára írja elő, hogy határozza meg a projektársaság vonatkozásában a követelményeket, a projektársaság létrehozásának a lehetőségéről az ajánlatkérőnek kell döntenie, azaz azzal, hogy nem teszi lehetővé a projektársaság létrehozását, egyben meg is tiltja azt. A törvény rendelkezései csak akként teljesíthetők, ha a projektársaságra vonatkozó feltételeket – amely alapján a projektársaság létrejöttének időpontjától a nyertes ajánlattevőtől átvállalja a jogokat, kötelezettségeket, illetve a projektársaság és az alvállalkozók közötti jogviszony létrejön – az ajánlatkérő határozza meg. Alapkövetelmény, hogy a projektársaságnak a szerződés teljes időtartama alatt meg kell felelnie az ajánlatkérő által támasztott feltételeknek. A Kbt.-ben meghatározott garanciális feltételek, mint például a projektársaság megszüntetése, a társaság jegyzett tőkéje vagy a társaság által végzett tevékenység kötöttsége nem biztosítható abban az esetben, ha a projektársaság létrehozásának a feltételeit nem az ajánlatkérő határozza meg, hanem arról az ajánlattevők maguk döntenek a saját szempontjaik szerint.<sup>10</sup>

Amennyiben az ajánlatkérő gazdasági társaság alapítását írta elő, és a létesítő okirat elfogadását követő 20 napon belül nem kerül sor annak cégbírósághoz történő bejelentésére, akkor az ajánlatkérő a szerződés felmondására jogosult. Ezzel összefüggésben az alábbi megjegyzést tesszük. A cégtörvény – a továbbiakban: Ctv. – ide vonatkozó rendelkezése szerint a kérelem előterjesztésének határideje főszabály szerint 30 nap.<sup>11</sup> A Ctv. rendelkezéseihez képest a Kbt. speciális szabályt tartalmaz, így az ajánlatkérőnek ezt kell betartania, és a bejegyzés iránti kérelmet az itt meghatározott határidőn belül kell előterjeszteni. A késedelmes előterjesztés jogkövetkezménye, hogy az ajánlatkérő a szerződés felmondására jogosult. Nem igazán értünk egyet ezzel a megfogalmazással. Talán a Kbt. kogens jogszabályi természetét figyelembe véve indokolt lett volna egy erőteljesebb fogalmazás, és a felmondást nem opcióként szabályozni, hanem az ajánlattevői mulasztás esetén kötelező jogkövetkezményként előírni. A projektársaság alapítását az ajánlatkérő lehetővé teheti vagy kötelezően előírhatja. A fenti jogszabályi megfogalmazás azért is pontatlan, mert a felmondási lehetőséget csak arra az esetre írja elő, ha az alapítást kötelezővé tette. Nem gondolnánk, hogy abban az esetben, ha lehetővé tette, és az ajánlattevő mulaszt, akkor a felmondás lehetőségével az ajánlatkérő ne élhetne.

A projektársaság annak létrehozása után a nyertes ajánlattevő helyébe lép, azaz a jogok és a kötelezettségek a projektársaságot illetik, illetve terhelik.<sup>12</sup> Abban az esetben, ha a szerződés teljesítésében alvállalkozók is közreműködnek, akkor ők ezzel a társasággal lesznek kötelesek azokat a kontraktusokat megkötni, amelyek a teljesítéshez szükségesek.

Mint már említettük, a projektársaság vonatkozásában az ajánlatkérő a dokumentációban kötelezően megadja az alapítandó gazdálkodó szervezettel kapcsolatos követelményeket, amelyek kizárólag a jogi formával, a jegyzett tőke minimális összegével, a gazdálkodó szervezet tevékenységi körével és tevékenységének ellenőrzésével függhetnek össze.

<sup>10</sup> Közbiztosítási Döntőbizottság D.566/16/2010. számú határozat.

<sup>11</sup> 2006. évi V. tv. 34. § (1) bekezdés.

<sup>12</sup> KUGLER 2015.

A *jogi formát* illetően az ajánlatkérő köteles figyelemmel lenni a Ptk. azon rendelkezésére is, amely szerint jogi személy törvényben meghatározott típusban alapítható. Ez a rendelkezés kógens, azaz az e rendelkezésbe ütköző létesítő okirat semmis.<sup>13</sup> Ügynevezett atipikus gazdálkodó szervezet alapítását az ajánlatkérő nem írhatja elő, hiszen a Ptk. jogi személyekre vonatkozó rendelkezései a feltételek meghatározása során nem mellőzhetők. A *jegyzett tőke minimális összegét* egyrészt a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés értékével arányosan kell meghatározni, azaz nem lehet túlzó, az ajánlattevő, a konzorciumi ajánlattevők számára indokolatlanul megterhelő nem lehet. A jegyzett tőke meghatározása során nem lehet differenciálni, például a konzorciumi ajánlattevő számára magasabb összeget meghatározni. Az ilyen ajánlatkérői lépés durván sérti a Kbt. alapelveit. Másrészt az ajánlatkérőnek a Ptk. rendelkezéseit is szem előtt kell tartania. Amennyiben valamely gazdasági társaság alapításához a jogalkotó a jegyzett tőke minimumát állapította meg, akkor ennél alacsonyabb jegyzett tőke előírására nincs lehetőség, de hivatkozva arra, hogy a megkötött szerződés értékével arányosan kell megállapítani a jegyzett tőkét, magasabb összeg elméletileg szóba jöhet. A projektársaság csak a szerződés teljesítése érdekében szükséges *tevékenységet* végezheti. A projektársaság korlátozott tevékenységének jogi indoka az, hogy a társasági vagyont a felesleges, a szerződésszerű teljesítést nem szolgáló kockázatvállalások révén ne használhassa fel. Ezzel a szabállyal tehát a jogalkotó a szerződésszerű teljesítést kívánja biztosítani. A *tevékenység ellenőrzésével* összefüggésben a társasági jogban jól ismert felügyelőbizottság vagy könyvvizsgáló intézményének alkalmazására kerülhet sor, amelynek összetételét az ajánlatkérő határozza meg a Ptk. rendelkezéseivel összhangban. Az ajánlatkérő által delegált személyek a nyilvántartást vezető bíróságnál szerepelnek. Ezzel összefüggésben azonban el tudjuk képzelni olyan ellenőrző szerv felállítását is, amely *nem társasági jogi alapú*, azaz nem kerülnek be e nyilvántartó bíróság által vezetett nyilvántartásba. Adott esetben egyedüli felügyelőbiztos megválasztását is megengedettnak tekintjük, aki külön, polgári jogi megállapodás alapján folytatja az ellenőrző tevékenységét.

A Kbt. rendelkezéseit olvasva megállapíthatjuk, hogy a projektársaság egy *sui generis* társaság, amely korlátozott jogosítványokkal rendelkezik. Mit is értünk ez alatt:

1. A társaságban a nyertes ajánlattevőn vagy a konzorciumi ajánlattevőkön kívül harmadik személy részesedést nem szerezhet. Ezen szigorú szabály alól egyetlen kivétellel találkozunk: amikor az ajánlatkérő is részese lesz ennek a társaságnak. Garanciális szabály viszont az, hogy az ajánlatkérő ezt a szándékát már az eljárást megindító felhívásban jelölje meg.
2. Továbbtársulási tilalmat is megállapít a Kbt. akkor, amikor kimondja, hogy a projektársaság más gazdálkodó szervezetben részesedést nem szerezhet, valamint nem alakulhat át, nem válhat szét és nem egyesülhet más jogi személlyel.
3. A társaság jegyzett tőkéjét védi az a szabály, amely szerint a társaság jegyzett tőkéjét, jegyzett tőkén felüli vagyonát – ideértve az osztalékot – az alapítók nem vonhatják el.
4. A projektársaság és annak alapítója vagy alapítói a Kbt. rendelkezése szerint a szerződés teljesítéséért egyetemlegesen felelnek. Az egyes gazdasági társaságokra irányadó szabályoktól a Kbt. eltér, ugyanis vannak olyan tagi pozíciók – betéti

<sup>13</sup> Ptk. 3:1. § (4) bekezdés.

társaság kültagja, kft. tagja, rt. részvényese –, ahol a tag felelősségéről alapesetben nem beszélhetünk. Ennek ellenére az ajánlatkérői érdek preferálása érdekében a jogalkotó ezt a szabályt áttöri, és a társaság és az ajánlattevő(k) egyetemleges felelősségét rögzíti.

5. A nyertes ajánlattevő(k) önrendelkezési jogának korlátozása jelenik meg a projekt-társaság megszüntetése körében is. Az alapító(k) csak két esetben jogosultak a projekt-társaság megszüntetésére. Egyrészt azt követően, hogy a szerződés teljesedésbe ment, és az elszámolás teljes körűen megtörtént az ajánlatkérővel, több ajánlattevő esetén egymással is. Konjunktív feltételről van szó, a szerződés teljesítése önmagában nem elég, a teljes körű elszámolásnak is meg kell történnie. Másrészt abban az esetben, ha az alapító(k) a szerződésből és a teljesítéssel összefüggésben megkötött egyéb szerződésekből eredő jogokat és kötelezettségeket a projekt-társaságtól teljes egészében átvállalták.

Lájuk, hogy a jogalkotó korlátok közé szorítja, korlátozza a projekt-társaság működését. A közbeszerzés célját szem előtt tartva talán megértjük, hogy a közpénzek hatékonysága, annak optimális, *jó gazda gondosságával történő felhasználása*, az ellenőrizhetőség és a transzparencia megköveteli a szigorú rendelkezést. A szabályozás jellege, a kógencia, ezt az érzetünket csak erősíti.

Ebben a rövid tanulmányban a konzorciumi ajánlattevők jogi helyzetét kívántuk bemutatni. Szerettük volna azt is érzékeltetni, hogy mennyire összetett tudomány a közbeszerzések joga. Egyetlen intézményt vettünk csak górcső alá, és arra kívántunk rávilágítani, hogy a terület komplexitása miatt a közbeszerzési jog ismerete önmagában kevés. Polgári jogi, társasági jogi, cégjogi, versenyjogi ismeretek nélkül a közbeszerzés művelése szinte lehetetlen. És ez csak a jéghegy csúcsa...

## Bibliográfia

### Irodalom

KUGLER Tibor (2015): A közbeszerzési és a társasági jog kapcsolata. *Közbeszerzési Szemle*, 2015/1. sz. 27–44.

PATAY Géza szerk. (2016): *A közbeszerzés joga*. Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.

WELLMANN György szerk. (2014): *Polgári jog. Kötelmi jog*. Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.

### Jogforrások

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

Közbeszerzési Döntőbizottság D.19/13/1997. számú határozata

Közbeszerzési Döntőbizottság D.8/20/1997. számú határozat

Vákát oldal

# Az átalakuló munkajog változásának jellege – A 24/7 jogi kihívásai

*Ferencz Jácint Szilárd*

## Absztrakt

A munkajogi reguláció egyik fontos feladata, hogy reagáljon a társadalmi-gazdasági változásokra. De vajon tud-e a munkajogi jogalkotó olyan gyorsan reagálni, amilyen gyorsan a környezet változik? Jelen tanulmányomban a technológiai fejlődés nyomán érzékelhető új jelenség, a folyamatos elérhetőség kérdéseire keresem a munkajogi választ. Ha egy munkaviszonyban a felvételi elbeszélgetésen, a pályázati felhívásban megfogalmazottan vagy akár hallgatólagosan elvárt a 24/7 elérhetőség, vagyis a hét 7 napján napi 24 óras rendelkezésre állás, ez vajon a jelenlegi szabályozási környezetben hogyan helyezhető el? Támogathatja-e egyáltalán a jogalkotó e foglalkoztatási paramétereket, és ha igen, milyen módon előzhető meg, hogy a munkavállaló kiszolgáltatott helyzetbe kerüljön ezáltal?

**Kulcsszavak:** *folyamatos elérhetőség, 24/7, készenlét, pihenőidő*

## 1. Bevezető gondolatok

A munkajog világában semmi nem állandó, csak a változás: igazodás a munkaerőpiaci kereslet-kínálat törvényei szerint, alkalmazkodás a globális és lokális elvárásokhoz, miközben a munkavállalók érdekeinek védelmében egyidejűleg a munkaadói elvárásokat is figyelembe kell vennie a jogalkotónak. A felek érdekein kívül olyan külső tényezők is befolyásolják a munka világát, mint a technológiai fejlődés. A napjainkban megfigyelhető változások egyik leginkább szembeűnő jelensége, hogy az okostelefonok és más technikai eszközök (a munkavégzést segítő szoftverek szintjéig) milyen nagy mértékben változtatják meg a mindennapi munkavégzést.

Primecz és szerzőtársai kutatási eredményei alapján azokban az esetekben, amikor a munkavállalók munkán kívüli kötelezettségeik miatt nem tudtak teljes munkaidőben a munkahelyükön dolgozni, természetűen nagy segítséget nyújtott az információtechnológia, sőt a legtöbb munkaadó kifejezetten beruházásokat eszközölt ennek érdekében, és az általuk vizsgált munkáltató szervezetek minden esetben éltek is az alkalmi távmunka lehetőségével. Észrevételezik ugyanakkor, hogy az alapvetően munkavállalókat támogató technikai megoldások megszüntették a munka és a magánélet közötti határokat, amelynek nemcsak



előnyei, hanem hátrányai is vannak. Így alakult ki bizonyos munkakörökben, hogy az állandó elérhetőség elvárásává vált, gyakorlatilag állandó munkavégzés alakult ki, bizonyos munkakörökben expliciten megfogalmazott 24/7 munkarend lett az elvárás. A technikai megoldások alkalmasnak bizonyultak az időalapú munka-család konfliktusok áthidalására, ugyanakkor stressz- és magatartásalapú konfliktushoz vezettek, így megállapították, hogy a munkavállalók szempontjából a probléma nem megoldódott, hanem átalakult.<sup>1</sup> A felvetések egyben indikálják a túlzott munkavégzés munkavédelmi aspektusainak vizsgálatát is.

„Kísértet járja be Európát: a virtuális dolgozó kísértete, a nomád munkavállaló, aki időtől és helytől függetlenül, digitális módon dolgozik...” Jan Popma ezzel a mondattal kezdi írását a technológiai eszközeitől függő munkavállalók elemzése során.<sup>2</sup> A pszichológiai és szociológiai szakirodalom is foglalkozik az úgynevezett digitális nomádokkal mint modern kori munkavállalókkal: fogalmi értelemben a *digitális nomádság* az Egyesült Államokban elterjedt munkastílus, amely azt jelenti, hogy az irodai dolgozók nem kötött körülmények között, hanem internetkávézókból vagy mobilinternet segítségével a szabadban végzik munkájukat.<sup>3</sup> A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint a mobilinternet-előfizetéssel rendelkezők száma Magyarországon 2011 és 2015 között 1 394 262-ről 5 428 214-re nőtt, amely az összes hozzáférési szolgáltatás közül a legnagyobb mértékű emelkedést jelentette.<sup>4</sup> Ezek az alapok vizsgálok a továbbiakban a digitális világnak a munkaviszonyokra gyakorolt hatását, arra keresve a választ, hogy mely konkrét munkáltatói elvárások fogalmazódnak meg a gyakorlatban a folyamatos elérhetőség kapcsán, illetve ez milyen típusú igénybevételnek feleltethető meg a munkajogi terminológiák világában.

## 2. A 24/7 igény megjelenése és konkrét tartalma

A közgazdasági szakirodalom által használt *új gazdaság* fogalom központi jellemzője, hogy az információs és kommunikációs technológiák ugrásszerű fejlődése és alkalmazása innovációk egész sorát eredményezi, olyan korszak, amelyben a régi gazdaság egy újnak adja át a helyét, mégpedig olyannak, amelyet az információ, a kutatás, a tudás és a technológia vezérel. Az új gazdaság mint fogalom párjaként az *információs társadalom* fogalma is megjelenik, amely szintén az elmúlt évek társadalmi-gazdasági változásainak leírására szolgál. A változások értelmezésének közös elméletét abban fogalmazhatjuk meg, hogy az információk termelése, elosztása, felhasználása megváltoztatja a gazdaság szerkezetét, és új alapokra helyezi az emberi – gazdasági, szociális, kulturális – viszonyokat is. Az információtechnológia átformálja az egyes ember mindennapi életét, és elkerülhetetlenül alapjában formálja át a munkaviszonyokat is. A távmunka széles körű elterjedése mindenképpen összefüggésbe hozható az *új gazdaság* jelenségével.<sup>5</sup> Ugyanígy az otthoni munkavégzés jelentőségének növekedése nemcsak önálló atipikus munkavégzési formaként jelenik meg, hanem a hagyományos, munkahelyen végzett munka mintegy *kiegészítéseként*.

<sup>1</sup> PRIMECZ et al. 2014, 14.

<sup>2</sup> POPMA 2014, 3.

<sup>3</sup> Lásd erről BOKOR 2010.

<sup>4</sup> KSH 2016. (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

<sup>5</sup> Az új gazdaság jelentőségével és ehhez kapcsolódóan az atipikus munkaviszonyokkal egy korábbi munkámban már részletesen foglalkoztam: FERENCZ 2015.

Seres Antal megfogalmazza a részmunkaidő kapcsán azt az általános tényt, amely szerint a vállalatok versenyképességének megőrzéséhez elengedhetetlen a munkaszervezet modernizálása, a dolgozók alkalmazkodóképességének javítása, a munka intenzitásának növelése, a munkaidő hatékonyabb hozzáigazítása a gazdasági tevékenységek sajátosságaihoz.<sup>6</sup> Tény, hogy a vállalatok versenyképességének növelése fontos szempont, de vajon ennek túlzott hangsúlyozása nem szorítja-e háttérbe a munkavállalói jogosultságokat vagy a munkaviszonyhoz kapcsolódó jogos elvárásait? A *dolgozók alkalmazkodóképességének javítása* nem járhat együtt a munkavállalók partnerségi helyzetének aránytalan romlásával.

A technológiai fejlődés és a munkáltatók által megfogalmazott fokozott teljesítményelvárás együtt hozta létre a folyamatos elérhetőség megjelenését a munkaviszonyokban, azokon belül is elsősorban a szellemi munkát végzők körében. Ha a munkahelyi e-mailekhez, szoftverekhez a munkahelyen kívül is hozzáfér a dolgozó, bizonyos esetekben hallgatólagos elvárásként fogalmazódik meg a munkáltató részéről, hogy használja is ki ezt az elérhetőséget: éjszaka, hétvégén, szabadság alatt is foglalkozzon a munkájával. Mindezen elvárások a hagyományos munkaviszonyban nem valósíthatók meg. A tipikus munkaviszony napi 8, heti 40 órája nem bővíthető ki a végtelenségig, a készenlét és ügyelet szabályait nem e viszonyokra tervezte a jogalkotó. A rendkívüli munkavégzés feltételezi az alkalmankénti igénybevételt, amelyről a tárgyalt esetben nincsen szó: a lényeg pont a folytonosságon van. Prugberger Tamás a korábbi szabályozás kapcsán felhívta a figyelmet arra, hogy a fokozódó globális verseny nyomásának hatására a munkavállalók hátrányára módosulnak a foglalkoztatási szabályok. Megállapítja, hogy álláspontja szerint problematikusak az 1992-es Mt. munkaidőre és pihenőidőre vonatkozó szabályai, mivel azok több vonatkozásban nem állnak összhangban az EU Tanácsának 93/104. sz. irányelvével. Álláspontja szerint az irányelv 2. cikkelye a heti munkaidőt 48 órában határozza meg, míg az (1992-es) Mt. 2002. július 12-étől hatályos 117/B. § (1) bekezdése napi 8 órában, heti 5 munkanapot számítva – ez tehát összhangban van az irányelvvel. Az azonban már nincs összhangban vele, hogy a munkavállalók bizonyos csoportjánál lehetőséget ad a napi 12 órás, túlmunkának nem számító munkaidő alkalmazására, ami 5 munkanapot számítva heti 60 órát tesz ki az irányelv által meghatározott maximális 48 órával szemben.<sup>7</sup>

Az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája is rögzíti a szolidaritás kapcsán azt a munkavállalói alapjogot, amely szerint „minden munkavállalónak joga van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz”.

### 3. A munkaidő számításának és nyilvántartásának problematikája

Az Mt. 86. § (1) bekezdése értelmében *munkaidő* a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig tartó idő, valamint a munkavégzéshez kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység tartama. Előkészítő vagy befejező tevékenység minden olyan feladat ellátása, amelyet a munkavállaló munkaköréhez kapcsolódóan, szokás szerint és rendszeresen, külön utasítás nélkül köteles elvégezni. Minek tekinthetjük a fenti megfogalmazás tükrében

<sup>6</sup> SERES 2011, 351–367.

<sup>7</sup> PRUGBERGER 2005, 18–19.

a beérkező elektronikus levelek ellenőrzésének kötelezettségét vagy a telefonon történő folyamatos elérhetőségre vonatkozó elvárást?

Arra tekintettel, hogy a problémafelvetésben érintett esetkör elsősorban az esti, hétvégi, szabadság ideje alatt végzett munkára vonatkozik, vizsgáljuk meg elsőként a rugalmas munkaidőként ismert jelenség jogi kereteit!

Nacsa Beáta és Seres Antal 2003-ban felvetették az éves munkaidőkeret általános alkalmazásának lehetőségét mint a munkaidő és a munkarend flexibilitását növelő tényezőt. Álláspontjuk szerint az éves munkaidő-elszámolás (éves munkaidőkeret) a munkaidő-szervezés és a munkaszervezet modernizálásának egyik eszköze a vállalati versenyképesség növelése érdekében. Lényege, hogy a munkaidő nem napi és heti, hanem éves mennyiségben és éves keretben kerül meghatározásra. Az éves munkaidőkeret alkalmazása során a vállalatok az állandóan foglalkoztatott munkavállalók által ledolgozandó éves munkaidő-mennyiséget felosztják az egyes hónapokra, hetekre és napokra olyan módon, hogy a ledolgozandó munkaidő illeszkedjék a gazdasági tevékenység éven, hónapon, héten és napon belüli hullámmzásához. Megállapítják, hogy a munkáltatók ezzel számottevő megtakarítást érhetnek el.<sup>8</sup> Munkájuk hátránya, hogy egyáltalán nem foglalkoztak az éves munkaidőkeret munkavállalókra gyakorolt hatásával.

A folyamatos elérhetőség számítása, illetve a pihenőidőből ilyen formán elveszett idő számítása a gyakorlat egyik problematikus pontja. Bár tudjuk, hogy a munkáltató kötelezettsége a munkaidő nyilvántartása, a munkahelyétől távol lévő munkavállaló által ténylegesen végzett munka valóságnak megfelelő rögzítése magától értetődően megoldhatatlannak látszó feladat. Nyilvánvalóan van már a technikai fejlődés azon a szinten, hogy az e-mail-fiókban végzett tényleges tevékenységet akár percre pontosan kimutassa, de hogyan számoljuk ki, hogyan értékeljük azt az elveszett pihenőidőt, amely az ellenőrzésből, a „rápillantásból” származik. Különösen: hogyan értékeljük azt a tényt, hogy a pihenőidejét töltő munkavállaló ezen időszak alatt ténylegesen nem pihen, szellemi értelemben folyamatosan dolgozik, mintegy *szellemi készenlétben* van

Ezzel a nehezen megfogható időszakkal kapcsolatban felmerül több munkajogi alapelvek figyelembevételének követelménye. Az Mt. 6. § (2) és (3) bekezdései rögzítik, hogy a munkaviszony alanyainak a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően kell eljárni, továbbá kölcsönösen együtt kell működni, és nem lehet olyan magatartást tanúsítani, amely a másik fél jogát, jogos érdekét sérti. A munkáltató a munkavállaló érdekeit a méltányos mérlegelés alapján köteles figyelembe venni, a teljesítés módjának egyoldalú meghatározása a munkavállalónak aránytalan sérelmet nem okozhat. E (3) bekezdéssel kapcsolatban egyértelműen felvethető a címbeli kérdés alapelvek érintettsége: amikor akár kimondva, akár kimondatlanul elvárja a munkáltató a folyamatos rendelkezésre állást, azzal megsérti-e a méltányos mérlegelés követelményét, vagy aránytalan sérelmet okoz ezzel az elvárással? Az arányosság kérdését vizsgálva Bankó és szerzőtársai megállapítják, hogy a munkavállaló a munkaviszonyból eredő alá-fölérendeltségi viszony ismeretében reálisan számolhat azzal, hogy a munkaviszonya időtartama alatt olyan helyzetbe kerülhet, amely számára sérelmes helyzetet jelent. Nem mindegy ugyanakkor, hogy a sérelem arányos-e, vagyis nem okoz-e a munkavállalónak nagyobb sérelmet, mint amekkorát a munkáltató szenvedne el azzal, hogy az adott helyzetben nem

<sup>8</sup> NACSA-SERES 2003, 3–4.

gyakorolja irányítási, utasítási jogát.<sup>9</sup> A folyamatos rendelkezésre állással összefüggésben vizsgálva a kérdést: vajon a munkáltató azon kimondott vagy hallgatóságos elvárása, hogy a munkavállaló a munkaidején túl is rendelkezésre álljon, összeegyeztethető-e a méltányosság követelményével? Álláspontom szerint a kérdésre általánosságban a válasz nemleges, ugyanakkor előfordulhat olyan különös méltánylást érdemlő, egyedi helyzet, amikor az elvárás méltányos lehet. Ha például egy külföldi partner az időeltolódás miatt egy fontos ügyben választ vár a munkáltatótól vagy képviselőjétől, egyedi esetben elvárható lehet, hogy a munkavállaló azonnal reagáljon. Ha viszont ez az elvárás általános jellegű, vagyis többségben vannak az olyan munkanapok, amelyeken ez az elvárás megfogalmazott, akkor álláspontom szerint a munkavállaló munkaidejét, munkarendjét is ehhez igazítva kell meghatározni. Így a munkaidőn kívül végzett munka problematikáját visszaterelhetjük a szürke zónából a fehér, szabályozott irányba: a munkavégzés ténylegesen is munkaidőben történik.

A munkaidő számításának problémáját Fodor T. Gábor részletesen elemezte a magyar és az uniós jogszabályok összevetésével. Megállapítja, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata számos, munkavégzéssel nem, de rendelkezésre állással együtt járó időtartamot is munkaidőnek nyilvánított, ezért nyilvánvaló, hogy a magyar munkaidő-definíció felülvizsgálatra szorul. Megjegyezi ezzel összefüggésben, hogy számos olyan időszak található, amely alatt a munkavállaló formálisan elrendelt munkaidején kívül valamiféle rendelkezésre állásra kötelezett<sup>10</sup>: tipikus példája lehet ennek jelen tanulmány szűk témaköre is.

#### 4. A rendkívüli munkavégzés értelmezési keretei

Az Mt. 107. § alapján *rendkívüli munkaidő* a munkaidő-beosztástól eltérő vagy a munkaidőkereten felüli vagy az elszámolási időszak alkalmazása esetén az ennek alapjául szolgáló heti munkaidőt meghaladó munkaidő, továbbá az ügylet tartama. A szűkebb témánk szempontjából a folyamatos elérhetőség elvárása az Mt. 107. § a) pontjában meghatározott, a legtöbb esetben „a munkaidő-beosztástól eltérő” munkavégzésnek feleltethető meg. Arra tekintettel azonban, hogy teljes napi munkaidő esetén naptári évenként kétszázötven óra (kollektív szerződés rendelkezése esetén 2019. január 1-től négyszáz óra) rendkívüli munkaidő rendelhető el [Mt. 109. § (1)–(2) bekezdés], el kell végeznünk egy apró számítási feladatot. Egy évben átlagosan nagyjából 250 munkanap van (az év 365 napjának 5/7 része munkanap, nem számítva a munkanapra eső szabadnapokat), így minden munkanapra eshet legfeljebb napi 1 órányi rendkívüli munkavégzés.

A magyar bírósági gyakorlat több esetben is fontos adalékokkal szolgált a rendkívüli munkavégzés megítélése kapcsán. A Legfelsőbb Bíróság egy ítéletében a rendkívüli munkavégzés kapcsán kimondta, hogy a munkabér a törvényes munkaidőben végzett munka ellenértéke, ha a munkavállaló a törvényes munkaidőn felül is munkát végez, akkor őt a többletdíjazás megilleti. Nem fogadható el az a munkáltatói érvelés, amely szerint a személyi alapbér a többletmunkaidő ellentételezését is magában foglalja, ha a többletmunkavégzés alkalmasszerűen történik.<sup>11</sup> A Kúria azt is rögzítette egy ítéletében, hogy az a körülmény,

<sup>9</sup> BANKÓ et al. 2017, 43–44.

<sup>10</sup> FODOR 2016, 23.

<sup>11</sup> EBH 2002.788., LB Mfv. II. 10.895/2001/3.

hogy a munkáltató a törvény által előírt munkaidő-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget, illetve egyéb okból egy esetleges jogvita során nem tudja rendelkezésre bocsátani a munkaidő-nyilvántartásával kapcsolatos dokumentációt, ez nem eshet a munkavállaló hátrányára. A bíróság ilyen esetben a közvetett bizonyítékok értékelésével állapíthatja meg a munkavállaló által teljesített túlmunka idejét.<sup>12</sup>

A rendkívüli munkavégzés ellentételezése körében a bíróságok több esetben is vizsgálták a felek megállapodásainak tartalmára vonatkozó korlátokat. Az általános gyakorlat szerint az a megállapodás, hogy a munkabér a többletmunka és a többletmunkaidő ellentételezését is magában foglalja, munkabérre vonatkozó igényről történő tiltott lemondásnak minősülne, és ez az Mt. 163. § (1) bekezdésébe [az 1992-es Mt. 164. § (2) bekezdésébe] ütközne, kivéve, ha az ilyen megállapodásban a felek meghatározzák, hogy a munkabérnek mekkora része került megállapításra a rendkívüli munkavégzés ellenértékéeként mint átalány, és hozzávetőlegesen milyen mértékű rendkívüli munkavégzést ellentételeznek ezzel.<sup>13</sup>

Az Alkotmánybíróság 2011-ben vizsgálta a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (továbbiakban: Ktjv.) 15. §-ának alkotmányosságát is. Egy indítványozó szerint ez a rendelkezés sértette az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésében szabályozott pihenéshez való jogot, mivel a korábbi szabályozáshoz képest (160 óra) hosszabb időtartamú (200 óra) rendkívüli munkavégzés elrendelésére adott lehetőséget. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésével összefüggésben több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány alapvető jogként fogalmazza meg a pihenéshez, a szabadidőhöz, a fizetett szabadsághoz való jogokat, de az Alkotmánynak nincs olyan rendelkezése, amely a pihenéshez való jog konkrét módjait, illetve feltételeit ugyanilyen módon írná elő. A korábbi, kormánytisztviselőkre is vonatkozó szabályozás a rendkívüli munkavégzéssel azonos időtartamú (heti pihenőnapon, munkaszüneti napon végzett munka esetén a rendkívüli munkavégzés időtartama kétszeresének megfelelő) szabadidő biztosítását írta elő, a vizsgált Ktjv. 15. §-a pedig arra adott lehetőséget, hogy a rendszeresen rendkívüli munkát végző kormánytisztviselő számára a rendkívüli munkavégzés törvényi maximumának megfelelő időtartamú szabadidő-átalányt állapítsanak meg. Tekintettel arra, hogy a rendkívüli munkavégzés ellentételezésekként szabadidőt állapít meg a törvény, az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésében szabályozott pihenéshez való jog sérelme nem volt megállapítható az AB szerint.<sup>14</sup> A fenti érvelés mindenképpen okot ad a munkavállalók vonatkozásában a továbbgondolkodásra: ha a rendkívüli munkavégzés kapcsán az Alkotmánybíróság az alkotmányos alapelveknek való megfelelést a pihenőidővel való kompenzációra alapozta, akkor vajon az Mt. által szabályozott jogviszonyokban nem lenne-e helye hasonló munkáltatói ellentételezésnek? A rendkívüli munkavégzés kapcsán az ellentételezés ugyanis pénzügyi formában jelentkezik: a többletmunkáért bérpótlékot kell fizetni (Mt. 140. §). De ezzel a megoldással nem oldható fel az Alkotmánybíróság érvelésében szereplő, a pihenéshez való jog korlátozására utaló felvetés. Az Alaptörvény XVII. cikkének (4) bekezdése értelmében ugyanis minden munkavállalónak (továbbra is) joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

<sup>12</sup> Kúria Mfv. II. 10.668/2014.

<sup>13</sup> Kúria Mfv. II. 10.752/2013/4.

<sup>14</sup> 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

Az Mt. általános rendelkezései között találjuk új szabályként, hogy a munkáltató a munkavállaló érdekeit a méltányos mérlegelés alapján köteles figyelembe venni, a teljesítés módjának egyoldalú meghatározása a munkavállalónak aránytalan sérelmet nem okozhat [Mt. 6. § (3) bekezdés]. Ezen általános elv tartalommal való kitöltése a joggyakorlat feladata, és álláspontom szerint érinti a folyamatos rendelkezésre állás kérdését is. Az elvvel kapcsolatban a Kúria kifejtette, hogy ha a munkáltató ismeri a munkavállaló rossz egészségi állapotát, családja gondozásával kapcsolatos kötelezettségeit, és ennek figyelmen kívül hagyásával történik a külföldi kirendelése, amelynek megtagadása a jogviszony megszűntetésével jár, a munkáltató intézkedése jogellenes.<sup>15</sup> Az új szabályozás kapcsán Lőrincz György megállapítja, hogy az jelentősen szűkíti annak az elvnek az érvényesülését, amely a munkáltató diszkrecionális jogkörben hozott intézkedésével szemben kizárja a munkavállaló igényérvényesítési jogát.<sup>16</sup> Fentiek alapján merül fel a kérdés, hogy a munkavállaló megalapozottan hivatkozhat-e a méltányosság hiányára, ha családjára, személyes körülményeire tekintettel tőle méltányosan nem elvárható a folyamatos elérhetőség megvalósítása?<sup>17</sup> Álláspontom szerint a válasz igenlő, mivel az elvárás egyértelműen a munkavégzéssel kapcsolatban merül fel, így arra vonatkoznak az Mt. rendelkezései.

## 5. A készenlét új értelmezése mint megoldási lehetőség?

Az Mt. 92. § (1) bekezdése értelmében a teljes napi munkaidő főszabály szerint napi 8 óra (*általános teljes napi munkaidő*), amely – a felek megállapodása alapján – legfeljebb napi tizenkét órára emelhető, ha a munkavállaló készenléti jellegű munkakört lát el. Az Mt. 91. § értelmében készenléti jellegű a munkakör, ha

- „a) a munkavállaló a feladatainak jellege miatt – hosszabb időszak alapulvételével – a rendes munkaidő legalább egyharmadában munkavégzés nélkül áll a munkáltató rendelkezésére, vagy
- b) a munkavégzés – különösen a munkakör sajátosságára, a munkavégzés feltételeire tekintettel – a munkavállaló számára az általánoshoz képest lényegesen alacsonyabb igénybevétellel jár.”

A gyakorlatban készenléti munkakör alatt értjük, ha a munkavállalónak munkaidőben várnia kell a munkáltató utasítására vagy valamely előre meghatározott esemény bekövetkezésére, amely esetben majd munkát kell végeznie. A készenléti jellegű munkakör esetében nemcsak a munkavégzés tartalma bizonytalan, de a munkavégzés szükségességének felmerülése is.

A korábban ismertetett folyamatos rendelkezésre állás fogalma alá vont munkáltatói elvárások leginkább az Mt. 92. § (1) bekezdés a) pontjához állnak közel: a munkavállaló telefonján, egyéb IT-eszközén ellenőrzi a munkavégzés szükségességét, és szükség esetén tényleges munkát végez (válaszol a levelekre, egyéb munkafolyamatot végez). A probléma ott jelentkezik, hogy ha a rendes munkaidő 12 óra lenne is, akkor az a) pont értelmében ennek

<sup>15</sup> Kúria Mfv. I. 10.281/2009., a jogesetet példaként ismerteti: TÁLNÉ MOLNÁR 2016, 16.

<sup>16</sup> KARDKOVÁCS 2012, 29–30.

<sup>17</sup> A család és a munkaviszony kapcsolatáról lásd részletesebben GÖNDÖR 2015.



legalább egyharmadában, vagyis 4 órában munkavégzés nélkül kell a munkavállalónak rendelkezésre állnia, így a tényleges munkavégzés valójában csak 8 órányi időmennyiség. A megfigyelt társadalmi jelenség ugyanakkor inkább az, hogy a napi 8 órás munkaidőn túl teljesít potenciálisan vagy ténylegesen további munkát a munkavállaló a munkahelyén kívül, így *de jure* nem erőszakolható a készenléti jellegű munkakör fogalma alá az általunk vizsgált helyzet. Ráadásul a napi 12 órás munkarend a pihenőidő kiadására is hatással van, amely végképp elszakítja a szabályozást a 24/7 jelenségtől.

Álláspontom szerint mégis a készenlét új értelmezése egy potenciális kulcs a folyamatos készenlét emberi, fizikai és pszichikai negatív hatásainak mérsékléséhez. Amennyiben az Alkotmánybíróság fent hivatkozott érveléséből indulunk ki, a munkavállaló által végzett rendkívüli munkavégzésért – az alapjogok tiszteletben tartása érdekében – jár a pihenőidő. Tehát ha elvárjuk a munkavállalótól a készenléti jellegű rendelkezésre állást a nap 12 órájában, akkor az itt magánéleti szempontból elvesztett időt többlet-pihenőnapok kiadásával lehetne kompenzálni.

A készenléti vagy ügyeleti munkavégzés kapcsán nem tekinthetünk el az egészségügyi, munkavédelmi kockázatok vizsgálatától sem. 2008. január 1-től hatályos a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Mvt.) 44. § (3) bekezdése, amely értelmében munkát csak olyan munkakörülmények között és időtartamban lehet végezni, hogy az a munkavállaló egészségét, testi épségét ne károsítsa. Az egészségkárosodás kockázatát növelő időtartamban történő munkavégzés (rendkívüli munkavégzés, túlmunka stb.) esetén a külön jogszabály előírásai szerint kell eljárni. A rendelkezés azért került be a törvénybe, mert a munkavédelmi jogterületen az egyes egészségkárosító kockázatok között foglalkoztatott munkavállalók (napi, heti) expozíció idejének korlátozásáról 2007 májusáig miniszteri rendelet [26/1996. (VIII. 28.) NM rendelet] tartalmazott szabályozást. A munkavállalók munkahelyi biztonsága és egészsége hatékony védelmének érdekében ezért szabályozni kellett az egyes, fokozott munkahelyi ártalommal járó, különös egészségkárosító kockázatot jelentő környezetben, időtartamban végzett munka esetén a munkáltató által megteendő intézkedéseket, a törvény erre ad felhatalmazást. A munkavédelem területén született bírósági ítéletek ugyanakkor elsősorban a fizikai környezet, munkaeszközök, utasítások területén állapítják meg a munkáltató felelősségét,<sup>18</sup> a túlmunkából eredő stressz tekintetében elenyésző az esetek száma. Így mindenképpen említésre érdemes a Kúria egyik ítélete, amely megerősíti a munkáltató fokozott felelősségét a túlmunka által okozott egészségkárosodás kapcsán. Az eljáró elsőfokú bíróság a felperes személyes előadása, a tanúk vallomása és a beszerzett orvosszakértői vélemény alapján megállapította, hogy a munkavállaló pszichés egészségkárosodása a munkáltatónál a folyamatosan, hónapokon keresztül végzett túlmunkával, a feszített munkatempóval, a pihenés hiányával, a szabadnapok, a pihenőnapok elmaradásával, az állandó stresszrel van közvetlen összefüggésben. A jogerős ítélet a munkáltatót teljes kártérítésre kötelezte.<sup>19</sup> A túlmunkának kifejezetten az IT-eszközök használatával kapcsolatos kockázataira egy kanadai kutatás is felhívja a figyelmet. A British Columbia egyetem kutatói egyértelműen kimutatták egy felmérés eredményeként, hogy azok a munkavállalók, akik csak előre meghatározott al-

<sup>18</sup> Lásd például Legfelsőbb Bíróság Mfv. III. 10.139/2010/8., Kecskeméti Munkaügyi Bíróság 5.M.455/2009/21., Kúria Mfv. III. 10.483/2013/3.

<sup>19</sup> Kúria Mfv. I. 10.871/2010/5.

kalmanként nézhették az e-mail-fiókjukat, összességében sokkal kisebb stressznek voltak kitéve, mint azok a munkavállalók, akik számára ilyen korlátozást nem írtak elő, vagyis a nap 24 órájában ellenőrizhették levelesládájukat.<sup>20</sup>

## 6. A lekapcsolódáshoz való jog – a francia minta átültethetősége

Az Origo hírportál 2017. január 2-án a következő főcímmel közölt írást: *A franciák hivatalosan is fűtyülhetnek a munkaidőn kívüli e-mailekre.*<sup>21</sup> Az úgynevezett *lekapcsolódáshoz való jog* értelmében az 50 főnél több munkavállalót foglalkoztató munkáltatók esetében a munkavállalónak joga van a munkaidőn túl érkező elektronikus levelet figyelmen kívül hagyni, a jogalkotó szándéka szerint ezzel tiszteletben tartva a pihenéshez való jogot, illetve a munka és a magánélet egyensúlyát.<sup>22</sup> A médiában digitális detoxikációként is leírt jelenség hazánkban egyértelműen irigységet tükröző megjegyzéseket váltott ki az újságírókból.<sup>23</sup> A *lekapcsolódáshoz való jog* igen találó kifejezés: tükrözi egyrészt a munkajogi értelemben vett pihenőidőhöz való jogot és a munkaviszonyokra nehezedő digitális kihívásokat egyaránt.

A fenti megoldás kapcsán több nyitott kérdés is felmerül, az alábbiakban ezeket kívánom megvizsgálni.

Elsőként: tehető-e különbség a munkajogi szabályok megalkotásakor *kis- és nagyfoglalkoztató* között? Amennyiben abból indulunk ki, hogy az Európai Unió a jogalkotásában különös figyelmet fordít a kis- és középvállalkozásokra, és sok tekintetben preferenciális elbánás valósul meg az irányukban, mi akadálya van annak, hogy ez a preferenciális elbánás a munkajogi jogalkotás szintjén is megvalósuljon? A hazai jogunkban a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény a gazdaságfejlesztési támogatások körében nem említi a foglalkoztatás könnyítését célzó támogatott programokat [2004. évi XXXIV. törvény 7. § (2) bekezdés], azok között az innováció és versenyképesség, a tudományos és nemzetközi együttműködés dominál annak ellenére, hogy a törvény preambuluma nevesíti a foglalkoztatási képesség megőrzését mint célkitűzést. A francia jogi megoldás úgy diszkriminálja pozitívan a kis- és középvállalkozásokat, hogy a nagyvállalatok számára ír elő korlátozást. 2013-as statisztikai adatok alapján hazánkban 1000-nél is kevesebb (az összes vállalat 0,1%-a sorolható ebbe a körbe) nagyvállalat állítja elő a hozzáadott érték 45%-át és ad munkahelyet a foglalkoztatottak negyedének.<sup>24</sup> A KSH 2014-es adatai alapján a működő kkv-k 95%-a mikrovállalkozásnak minősült (azaz kevesebb mint 10 fős létszámmal működött), 4,0%-a 10–49 fővel tevékenykedett, míg a középvállalkozások (50–249 fős) aránya nem érte el az 1%-ot (0,7%).<sup>25</sup> Tehát az összesített adatok

<sup>20</sup> KUSHLEV–DUNN 2015, 220–228.

<sup>21</sup> PÁLFI 2017.

<sup>22</sup> A hír több ország figyelmét is felkeltette, így foglalkozott a kérdéssel az amerikai Time magazin: <http://time.com/4622095/france-right-to-disconnect-email-work/>, a brit BBC: [www.bbc.com/news/world-europe-38479439](http://www.bbc.com/news/world-europe-38479439).

<sup>23</sup> JÁDI NÉMETH 2017; HABIK 2017; Hvg.hu 2017.

<sup>24</sup> CSENGÓDI 2013, 6.

<sup>25</sup> KSH 2014, 4.



alapján a francia megoldás alkalmazása hazánkban a munkavállalók negyedének jelentene könnyítést a foglalkoztatása kapcsán.

Az új Mt. gyakorlati alkalmazása körében egy részletes hatástanulmány az alábbi esetleírást közli: „A pihenőidő és a szabadnapok, valamint a szabadságok kiadása erősen függ attól, hogy egy adott munkamennyiséget hány főnek kell elvégeznie, azaz mekkora létszámmal dolgozik az adott üzlet. Bizonyos létszám alatt a pihenőidők, szabadnapok és a szabadságok kiadása, különösen csúcsideőszakokban, lehetetlenné válik.”<sup>26</sup> A gyakorlatban tehát megfigyelhető az üzemméret és a munkajogi szabályozás konfliktusa. A fenti elemzés alapján éppen a nagyvállalatok mint foglalkoztatók esetében nem jellemző a szabadságok és pihenőidő kiadásának problémája, így valószínűsíthető, hogy a folyamatos rendelkezésre állás problémáját is nagyobb sikerrel tudnák kezelni a munkavállalók indokolatlan terhelése nélkül, mint a kis- és középvállalkozások.

Másodikként: a francia megoldással kapcsolatban felmerülő számos kérdés kapcsán érdemes megvizsgálni a vállalatméret és a különleges munkaügyi szabályok kapcsolatának informatikai összefüggéseit. Makó Csaba és Illésy Miklós 2006-ban közöltek tanulmányt az IT-eszközök munkaszervezésre gyakorolt hatásáról, amelyben megállapították, hogy az olyan szervezeti innovációk elterjedésében, mint az úgynevezett e-munkavégzés, jól kimutatható különbségek jellemzik a nagyvállalati és a kkv-szektorba tartozó gazdasági szervezetek gyakorlatát: a szervezeti mérettel együtt nő az IT használatán alapuló e-munkavégzés.<sup>27</sup> Mindazonáltal a tanulmány megjelenése óta eltelt 11 évben ezen a téren is történtek változások. Álláspontom szerint ezen a téren a kis- és középvállalkozások felzárkózóban vannak annak ellenére, hogy a fejlődés üteme visszafogottnak mondható. A KSH 2008-as adatai alapján a vállalkozások 47%-a rendelkezett honlappal,<sup>28</sup> ez az arány 2014-re is csak 65%-ra emelkedett ahhoz képest, hogy ugyanebben az időszakban például a finn vállalkozások között 95%-os ez az arány.<sup>29</sup> Látható tehát, hogy ebből a szempontból is a fokozott informatikai jelenlét követelménye inkább a nagyvállalkozások munkavállalóit érinti.

## 7. Konklúzió

Az informatikai eszközök használata a munkaviszonyok tartalmát is érinti: nagymértékben könnyíti, egyszerűsíti a felek közötti kommunikációt a munkahelyen belül és azon kívül is. Használatuk gazdasági hasznosságához nem férhet kétség, fejlődésük és térhódításuk mértéke egyszerre ijesztő és nagyszerű. Ahogyan azonban ezekkel az eszközökkel könnyű élni, úgy használatukkal visszaélni is éppen ilyen könnyűnek látszik. A pszichológia és az élettudományok képviselői egyre többen foglalkoznak a technológiai eszközök által generált betegségekkel, függőségekkel. Mindannyian tapasztalhatjuk azt is, hogy az IT-eszközök a munkaidőnk kereteit akaratlanul is *kitágítják*: ha a leveleinkhez, feladatainkhoz a nadrágzsebünkben is hozzáférünk, vékony a határvonal az önkéntes és a kötelező(nek érzett) munkavégzés között.

<sup>26</sup> LAKI–NACSA–NEUMANN 2013, 48.

<sup>27</sup> MAKÓ–ILLÉSY 2006, 54.

<sup>28</sup> KSH 2009, 11.

<sup>29</sup> KSH 2015, 8.

Álláspontom szerint a Franciaország által alkalmazott *lekapcsolódáshoz való jog* életszerű, megvalósítható formája a jelenség szabályozásának. Mindennapos tapasztalat, hogy különbség van a mikro- és kisvállalkozások, valamint a közép- és nagyvállalkozások munkafolyamatai között. A nagyobb üzemméret lehetővé teszi egyrészt a munkafolyamatok több foglalkoztatott közötti megosztását, könnyebbé teszi a helyettesítést, másrészt elősegíti az Mt. alapelvei között rögzített méltányosság munkáltatói alkalmazását is. Ugyanakkor egy alig 10 főt foglalkoztató vállalkozás esetében, ahol egy-egy munkafolyamat adott esetben egyetlen alkalmazott felelősségi és feladatkörébe tartozik, a munkavállaló nehezen (vagy éppen egyáltalán nem) helyettesíthető. A mintának tekinthető francia szabályozás éppen ezt a működési különbséget veszi figyelembe akkor, amikor az 50 főnél több munkavállalóval rendelkező társaságok számára ír elő korlátozást a munkaidőn túli munkavállalói rendelkezésre állás korlátozásával. Álláspontom szerint ez a megoldás a magyar jogalkotó számára is járható út.

## Bibliográfia

### Irodalom

- BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KAJTÁR Edit – KISS György – KOVÁCS Erika (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BOKOR Tamás (2010): *Posztmodern nomádok. Virtuális közösségek a realitásban*. Előadás a Magyar Kommunikációtudományi Társaság 2010. június 11–12-i, a „Közösségek mai (kommunikációs) arculata” című konferenciájára. Elektronikusan elérhető: [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2875/1/mktt\\_szoveg.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2875/1/mktt_szoveg.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- CSENGÖDI Sándor (2013): *KKV-k versenyképessége – korábbi tapasztalatok és értékelési eredmények áttekintése*. Tematikus tanulmányosorozat az EU 2020-hoz kapcsolódóan – értékelési eredmények és a szakpolitikai tervezés összekapcsolása szakpolitikai szakértők és gyakorlati szakemberek bevonásával. Budapest, HÉTFA Kutatóintézet és Elemző Központ.
- FERENCZ Jácint (2015): *Atipikus munkavégzési formák*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- FODOR T. Gábor (2016): A Munka Törvénykönyve munka- és pihenőidő szabályozásának uniós jogi megfelelőségéről. *Magyar Munkajog*, 3. évf. 2. 21–36.
- A franciák öt után kinyomhatják a főnök hívását. *Hvg.hu*, 2017. január 2. Elektronikusan elérhető: [http://hvg.hu/vallalat\\_vezeto/20170102\\_lekapcsolodashoz\\_valo\\_jog\\_munkajog](http://hvg.hu/vallalat_vezeto/20170102_lekapcsolodashoz_valo_jog_munkajog) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- GÖNDÖR Éva (2015): *Munka és család a munkajog tükrében*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- HABIK Erzsébet (2017): Vége nincs munkaidő. *Szabad Föld Online*, 2017. június 20. Elektronikusan elérhető: [www.szabadjfold.hu/aktualis/vege\\_nincs\\_munkaido](http://www.szabadjfold.hu/aktualis/vege_nincs_munkaido) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- JÁDI NÉMETH Andrea (2017): Digitális detox: a lekapcsolódás joga. *Világgazdaság*, 2017. március 18. Elektronikusan elérhető: [www.vg.hu/velemenyt/digitalis-detox-a-lekapcsolodas-joga-484971/](http://www.vg.hu/velemenyt/digitalis-detox-a-lekapcsolodas-joga-484971/) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- KARDOKOVÁCS Kolos szerk. (2012): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- KSH (2009): *A vállalkozások és a háztartások IKT-eszközökkel való ellátottsága és ezek használata, 2008*. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/07300/07383/07383.pdf> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

- KSH (2014): *A kis- és középvállalkozások jellemzői*. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/gyorkkv12.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/gyorkkv12.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- KSH (2015): *Infokommunikációs (IKT-) eszközök és használatuk a háztartásokban és a vállalkozásokban, 2014*. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/ikt/ikt14.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/ikt/ikt14.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- KSH (2016): *Az internet-előfizetések száma hozzáférési szolgáltatások szerint (2011–2015)*. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_oni001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_oni001.html) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- KUSHLEV, Kostadin – DUNN, Elizabeth W. (2015): Checking Email Less Frequently Reduces Stress. *Computers in Human Behaviour*, Vol. 43. 220–228.
- LAKI Mihály – NACSA Beáta – NEUMANN László (2013): Az új Munka Törvénykönyvének hatása a munkavállalók és a munkáltatók közötti kapcsolatokra: Kutatási zárójelentés. *IEHAS Discussion Papers*, No. MT-DP – 2013/2.
- MAKÓ Csaba – ILLÉSY Miklós (2006): Technológiai és szervezeti innovációk kölcsönhatása: az e-munkavégzés elterjedésének példája. Új munkavégzési formák, mint az új fejlődési pályák hordozói? *Competitio*, 5. évf. 2. sz. 47–68.
- NACSA Beáta – SERES Antal (2003): *Az éves munkaidő-elszámolás, mint a munkaidő flexibilizációjának egyik eszköze*. Műhelytanulmány, MT–DP. 2003/1. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdaságtudományi Kutatóközpont. Elektronikusan elérhető: <http://econ.core.hu/doc/dp/dp/mtdp0301.pdf>
- PÁLFY Károly (2017): A franciák hivatalosan is fűtyülhetnek a munkaidőn kívüli e-mailekre. *Origo.hu*, 2017. január 2. Elektronikusan elérhető: [www.origo.hu/gazdasag/20170102-a-francia-kormanyhadat-uzent-a-munkahelyi-stressznek.html](http://www.origo.hu/gazdasag/20170102-a-francia-kormanyhadat-uzent-a-munkahelyi-stressznek.html) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- POPMA, Jan R. (2014): *A technostressz és a nomád munkavégzés egyéb hátulütői*. Műhelytanulmány. Budapest, Európai Szakszervezeti Intézet. Elektronikusan elérhető: [https://pure.uva.nl/ws/files/2321065/159620\\_444909.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/2321065/159620_444909.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- PRIMECZ Henriett – KISS Csaba – TOARNICZKY Andrea – CSILLAG Sára – SZILAS Roland – BÁCSI Katalin – MILASSIN Anda (2014): Magyarországi „munkavállaló-barát” (employee friendly) szervezetek – Valóság vagy utópia (avagy mit tanulhatunk tőlük?) *Vezetéstudomány*, 45. évf. 10. sz. 2–16.
- PRUGBERGER Tamás (2005): A munkajog kialakulása és fejlődése a gazdaságpszichológiai folyamatok tükrében. *Competitio*, 4. évf. 1. sz. 63–88. Elektronikusan elérhető: [http://competitio.unideb.hu/wp-content/uploads/2016/03/IV-1/Competitio\\_konyvek\\_4\\_2\\_Prugberger\\_Tamas.pdf](http://competitio.unideb.hu/wp-content/uploads/2016/03/IV-1/Competitio_konyvek_4_2_Prugberger_Tamas.pdf)
- SERES Antal (2011): A részmunkaidős foglalkoztatás tendenciái. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 4. sz. 351–367.
- TÁLNÉ MOLNÁR Erika szerk. (2016): *A magyar munkajog. Kommentár a gyakorlat számára*. 4. kiadás, I. kötet. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.

## Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről

2004. évi XXXIV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról

2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról  
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről  
26/1996. (VIII. 28.) NM rendelet  
Az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája

Vákát oldal

# A mesterséges intelligenciák szabályozásának közjogi kérdései

*G. Karácsony Gergely*

## Absztrakt

A mesterséges intelligenciák szabályozására még nem készült egyértelmű jogalkotói koncepció. A mesterséges intelligenciák fejlődése, bár a fogalom és az arról való gondolkodás nem új keletű, az elmúlt évtizedben ugrásszerű előrelépést tett. A fejlettebb hardvereszközök és az ezekre épülő egyre kifinomultabb algoritmusok olyan képességekkel ruházták fel a mesterséges intelligenciát alkalmazó eszközöket, amelyek korábban elképzelhetetlenek voltak, és amelyek – meggyőződésem szerint – újfajta jogalkotói szemléletmódot igényelnek, mivel nem kezelhetők a jelenlegi jogszabályi környezet változatlan keretei között. Jelen tanulmányban sorra veszem azokat a leg súlyosabb közjogi kérdéseket, amelyek a mesterséges intelligenciák működése, mindennapi használata és elterjedése folytán felmerülnek. Ilyen kérdés a hátrányos megkülönböztetés tilalma, amely vonatkozik a mesterséges intelligenciák hasznosításához való egyenlő hozzáférésre és a gépi működés által okozott diszkriminációra egyaránt. Jogi választ igényel a mesterséges intelligencián alapuló autonóm gépi döntéshozatal és az automatizált mintázatfelismerés problémaköre is. A mesterséges intelligenciák működése során igénybe vett és a gépi tanuláshoz használt adatbányászati mechanizmusok pedig felvetik a magánszféra védelmének kérdéseit is. A nemzetállami jogalkotók még nem szenteltek nagy teret a kérdésnek, mindazonáltal érdekes kezdetként vizsgálom meg egy, az Európai Parlament által idén elfogadott jelentés és az Egyesült Államok elnöki hivatalának egy évvel ezelőtti beszámolójának megállapításait a témában.

**Kulcsszavak:** *mesterséges intelligencia, adatbányászat, privacy, big data*

## 1. Bevezető gondolatok

A mesterséges intelligenciáról szóló diskurzus egyáltalán nem új keletű. A robotok és különösen a mesterséges intelligenciát alkalmazó eszközök fejlődésének útja hullámzó tendenciát mutat: az 1950-es évektől kezdve hol felerősödtek, hol elhalkultak a fejlesztéssel és ezzel párhuzamosan a szabályozással és az erkölcsi kérdésekkel foglalkozó hangok. A technológiai haladás nagyobb lépcsőfokai időről időre a műszaki és társadalomtudományi diskurzus homlokterébe tolják a mesterséges intelligencia kérdéskörét, azonban egy-egy felívelő

szakaszt leggyakrabban csalódás, kiábrándultság, ennek következményeként a kutatási források csökkentése és az ezzel járó hosszabb-rövidebb hanyatlás, valamint a tudományos diskurzus elhalkulása követ. A leghosszabb hullámvölgyek a 80-as évek környékén voltak tapasztalhatók, ezek a mesterséges intelligencia telének (*AI winter*) is aposztrofált időszakok a fejlesztésben remélt ugrás elmaradása miatti csalódásnak, az emiatt felerősödő kritikus hangoknak és ezt követően a fejlesztésre fordítható források elapadásának voltak nagyrészt köszönhetőek.<sup>1</sup> Az 1974–1980 közötti hanyatló időszak Európában az úgynevezett Lighthill-jelentés<sup>2</sup> megsemmisítő kritikai észrevételeinek hatására alakult ki, míg az Egyesült Államokban ezzel egyidejűleg néhány nagy érdeklődéssel várt projekt kudarca után a DARPA<sup>3</sup> mesterséges intelligenciával kapcsolatos alapkutatásokra szánt keretét csökkentették szinte nullára. Az 1987–1993 közötti „tél” ismét az USA-ban folyó mesterségesintelligencia-kutatásokra szánt források radikális csökkentésének következménye volt.<sup>4</sup> Ezt követően a mesterséges intelligenciát kutató programok – részben a fogalomhoz társított kudarcos felhangok miatt – más név alatt folytak: gépi tanulásnak, kognitív rendszereknek, intelligens rendszereknek vagy tudásalapú rendszereknek nevezték ezeket, részben utalva arra, hogy nem univerzális mesterséges intelligenciát kívánnak kifejleszteni, hanem fókuszáltnan egy-egy részterület problémáit kívánják megoldani.

Napjainkban a mesterséges intelligenciához kapcsolódó kutatások ismét lendületet kaptak, ehhez jelentősen hozzájárult az elérhető hardverek fejlettsége és az általuk nyújtott számítási kapacitás nagysága, ami elérheti azt a mértéket, ahol már a mesterséges intelligencia működni képes. Ezzel együtt a szoftveres oldalon elért fejlettség is bizonyította, hogy a specifikus feladatokra alkalmazható mesterséges intelligenciák működőképeseek. Az elmúlt néhány év technológiai hírei között egyre többet találkozzunk sikeres mesterségesintelligencia-alapú megoldásokról szóló beszámolókkal. A kutatóintézetek és egyetemek falait elhagyva a kereskedelmi fejlesztések is nagy lökést adtak az MI-iparnak. A mesterséges intelligencián alapuló algoritmusokat napi rendszerességgel alkalmazzuk, legyen az az okostelefonunk digitális asszisztense, a közösségi oldalak tartalomfolyamát személyre szabó gépi agy vagy az online piactereken személyre szabott ajánlatokat és további vásárlási lehetőségeket kínáló adatelemző szolgáltatás. Hazánkban még nem elterjedt, azonban az angol nyelvterületen már nem számít lehetetlennek a félig vagy teljesen robotizált online ügyfélszolgálat sem. Annak ellenére, hogy egyelőre hivatalosan még nem sikerült egyetlen gépi agynak sem átmenni a Turing-teszten,<sup>5</sup> a laikus felhasználó sokszor már nem tudja teljes bizonyossággal megállapítani, hogy chatrobottal kommunikált-e vagy sem.

A technológiai fejlődés tehát elért abba a szakaszba, ahol már nem számít fikciónak a természetes emberi nyelven feltett kérdéseket megértő és azokra adekvát választ adó, mesterségesintelligencia-alapú alkalmazás. Az elérhető hardveres eszközök és a piaci alapon fejlesztett mesterséges intelligenciák képességei korábban elképzelhetetlen számítási kapa-

<sup>1</sup> THIERER – CASTILLO O’SULLIVAN – RUSSELL 2017, 7.

<sup>2</sup> LIGHTHILL 1973.

<sup>3</sup> DARPA: Defence Advanced Research Projects Agency, azaz Fejlett Védelmi Kutatási Projektek Ügynöksége.

<sup>4</sup> MCCORDUCK 2004, 426–431.

<sup>5</sup> Alan Turing 1950-es cikkében teszi fel a kérdést, hogy „tudnak-e a gépek gondolkodni?”. A gondolkodó gépek vizsgálatára olyan tesztet javasol, ahol egy emberi alany két másik partnerrel vált – kizárólagosan írásban – üzeneteket. A két partner közül az egyik ember, a másik gép; a teszt akkor tekinthető sikeresnek, ha a párbeszéd után a kérdező nem tudja megmondani, hogy melyikük melyik. TURING 1950, 433–460.

citást és minden eddiginél hatékonyabb működést tettek lehetővé, elsődlegesen a specializált felhasználási célú alkalmazások terén. A mesterséges intelligencián alapuló megoldások széles körű elterjedése a filozófiai és etikai kérdések boncolgatásán túlmenően számos jogi kérdést is felvetettek. A jogalkotónak hamarosan választ kell tudnia adni arra a kérdésre, hogy a jelenlegi jogi környezet és a hatályos jogszabályok elégségesek-e a mesterséges intelligencia működésével kapcsolatos kérdések mindenki számára megfelelő kezelésére, vagy pedig új jogalkotáásra van szükség, és létre kell hozni a mesterséges intelligencia működésének társadalmi kereteit megteremtő jogszabályi környezetet. Jelen tanulmányban ennek a kérdésnek a megválaszolásához kívánok hozzájárulni oly módon, hogy bemutatom azokat a közjogi típusú problémákat, amelyeket a technika jelenlegi állása szerint elérhető mesterséges intelligenciák és ezek széles körű alkalmazása okozhat. Nem térek ki ebben az írásban a mesterséges intelligenciák hadiipari alkalmazásával kapcsolatos jogi és morális kérdésekre, témámat a polgári célú alkalmazásokkal kapcsolatos kérdéskörökre fókuszálom, mivel – bízunk benne – a katonai alkalmazású önműködő mechanizmusok nem vagy csak minimális mértékben fogják érinteni az állampolgárok mindennapi életét hazánkban és az Európai Unióban.

## 2. Automatizált döntéshozatal és diszkrimináció

Napjainkban a demokratikus államok jogrendszerei kivétel nélkül az egyenlőség elvén nyugszanak, az alkotmányok deklarálják az emberek törvény előtti egyenlőségének elvét, és kimondják a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A nemzetközi emberi jogi egyezmények és az Európai Unió Alapjogi Chartája is megkülönböztetett figyelmet szentel az egyenlőség elvének, amely az emberi méltóság jogával is szoros összefüggést mutat.

A mesterséges intelligenciák több irányból is érintik az egyenlőség elvének problémakörét. Egyfelől biztosítani kell azt, hogy a fejlett technológiákhoz a többségi társadalomhoz tartozók és a kisebbségek tagjai egyenlő feltételekkel férhessenek hozzá. Ezt alapvetően ki is mondhatjuk, és egyúttal bátran kezelhetjük tényként azt is, hogy a mesterséges intelligenciát alkalmazó eszközök gyártói nem akartak kifejezetten diszkriminatív működésű terméket készíteni. A gyakorlat mégis számos problémát dobott felszínre az elmúlt időben. A teljesség igénye nélkül említhetjük itt azokat a fényképezőgépeket, amelyek nem hajlandók ázsiai emberekről portrét készíteni, mivel úgy ítélik meg, hogy az alany a kép készítésekor pislogott, avagy képfeldolgozás területén maradvá utalhatunk arra a kisebb botrányra, amit az okozott, hogy a Google képfelismerő algoritmus egy színes bőrű párt gorillának címkézett.<sup>6</sup> A nyelvi szoftverek terén is voltak már bonyodalmak: egy fordítóprogram az orvos szót automatikusan hímneműnek, míg az ápoló kifejezést nőneműnek fordította.<sup>7</sup> Számos oka lehet annak, hogy a mesterséges intelligenciák nem működnek

<sup>6</sup> A cég hivatalosan is bocsánatot kért az ügyben. [www.usatoday.com/story/tech/2015/07/01/google-apologizes-after-photos-identify-black-people-as-gorillas/29567465/](http://www.usatoday.com/story/tech/2015/07/01/google-apologizes-after-photos-identify-black-people-as-gorillas/29567465/)

<sup>7</sup> A nemre utalás nélküli török személyes névmást a Google translate hímneműnek fordította angolra az orvos szó, míg nőneműre az ápoló kifejezés esetében („he is a doctor” / „she is a nurse”). Lásd [www.princeton.edu/news/2017/04/18/biased-bots-artificial-intelligence-systems-echo-human-prejudices](http://www.princeton.edu/news/2017/04/18/biased-bots-artificial-intelligence-systems-echo-human-prejudices). A tanulmány elkészítésekor a szerző maga is megpróbálta magyarról angolra fordítani az „ő orvos” és az „ő ápoló” mondatokat, az eredmény ugyanez lett.



megfelelően a kisebbségek esetében. Ennek egyik oka az öntanuló mechanizmusokkal függ össze: az önálló tanulásra és önfejlesztésre képes algoritmusok az általuk hozzáférhető adatokból dolgoznak, így ha az elérhető adatok döntő része a többségi társadalomról szól (például a képfelismerő szoftver kaukázusi karaktereken tanulta meg felismerni az emberi arcvonásokat), akkor az öntanuló rendszer inherens elfogultságot fejleszt ki a többséghez tartozók irányába anélkül, hogy ez a tervezőknek szándékukban állt volna.<sup>8</sup> A gépek ugyanis az elérhető adatokból és azok előfordulásának gyakoriságából próbálnak következtetni az általuk ismeretlen helyzet helyes megoldására. Ebből fakadhat egyfajta tanult elfogultság a többség irányába, amit az öntanulási képesség adott esetben tovább is erősíthet, mivel nincs olyan mechanizmus, amely a kisebbségi adatokra és érdekekre ráirányítja a figyelmet. A statisztikai valószínűség és az adattömegben alapuló öntanulás nyomán kialakított gépi viselkedés így szándék nélkül is elfogult lehet, mivel nem veszi figyelembe azt, hogy attól, hogy egy válasz statisztikailag korrekt, még nem biztos, hogy ténylegesen is korrekt. Ebben a vonatkozásban tehát beavatkozás szükséges a fejlesztési folyamatba annak érdekében, hogy a fejlődő technológiákhoz való hozzáférés mindenki számára egyenlően biztosítható legyen.

Az egyenlőség elvének sérülése egy másik irányból is bekövetkezhet. Az automatizált döntéshozatali mechanizmusok ugyanúgy kitétek a fent leírt elfogultsági problematikának, mint a rendszerek működése általánosságban. Az emberi beavatkozás nélküli, mesterséges intelligencián alapuló döntéshozatal szintén az öntanuló mechanizmusok kognitív és prediktív készségeire épül, vagyis a konkrét élethelyzetben hozott döntés kimenetelét nagyban befolyásolja a gépi tanulás során felhasznált adatok köre és minősége, valamint a döntéshozatal során figyelembe vett információk tartalma. Ezt a negatív hatást tovább fokozza az, ha az alkalmazott algoritmus egy már korábban létrehozott adatbázist vesz alapul, esetleg átvéve a más feldolgozók vagy algoritmusok által a személyekhez hozzárendelt következtetéseket, jellemzőket vagy pontszámokat.<sup>9</sup> Ebben az esetben az elsőként elkövetett hibát vagy diszkriminatív pontozást átveszi, sőt fel is nagyítja a következő elemző algoritmus.

A diszkriminatív eredményre vezető automatizált döntéshozatalra is számos példát találunk az elmúlt évek (sőt, az elmúlt évtized) gyakorlatából. A hátrányos megkülönböztetést és szegregációt megvalósító gyakorlattal kapcsolatos, nagy felháborodást kiváltó ügy az Amazon internetes áruház aznapi kiszállítást ígérő új szolgáltatásának bevezetésével kapcsolatos. A csomagküldő cég prémium előfizetői részére elérhetővé tett új szolgáltatás lényege az volt, hogy a megrendelt terméket még a megrendelés feladásának napján házhoz szállítják. Ez a szolgáltatás előfizetői díj ellenében vehető igénybe, és nem mindenhol érhető el. Ahogy a szolgáltatással való lefedettséget mutató első térképek kijöttek, láthatóvá vált, hogy több nagyvárosban az elsősorban kisebbséghez tartozó (afrikai-amerikai vagy latin-amerikai) lakosság által lakott városrészek kimaradtak a szolgáltatásból. Ez néhány városban olyannyira szembetűnő volt, hogy a város egyik középső városrészében nem volt elérhető a szolgáltatás, míg az azt körülvevő valamennyi kerületben igen.<sup>10</sup> A szolgáltató hivatalos magyarázata szerint csak anomáliáról volt szó, míg más városok esetében az elérhető raktárak távolságára hivatkoztak egyes városrészek kihagyása esetén. A döntés-

<sup>8</sup> CALO 2017, 10–11.

<sup>9</sup> BALKIN 2017, 35.

<sup>10</sup> A példa Boston Roxbury városrészét érinti. A részletes térképekért és a botrányról szóló tudósításért lásd INGOLD–SOPER 2016.

hozatal módjának részleteit a szolgáltató üzleti titokként kezeli, így pontos részleteket nem tudunk, mindazonáltal több változó jöhet számításba a lehetséges okok között. Egyrészt ezek a területek általában alacsonyabb jövedelműek által lakottak, így kevesebb a 99 dolláros előfizetési díjat kifizetni tudók száma is, másfelől pedig jellemzően magasabb a bűnözési ráta ezeken a részekben, így a kiszállítás biztonsága miatt is aggódhatott a cég. Az mindenestre jól látszik ebből az esetből, hogy a pusztán adatokon alapuló, emberi beavatkozás nélküli döntéshozatal könnyen vezethet diszkriminációt megvalósító eredményre. A nagy adatmennyiség elemzésének alapul vételével hozott döntések így épp a hátrányos helyzet felszámolására irányuló társadalompolitikai célok ellenében hatnak, és a meglévő különbségeket még jobban felnagyítják, a hátrányos helyzet következményeit súlyosbítják vagy a meglévő szegregátumokat még jobban elszigetelik. Éppen ezért szükség van arra, hogy az öntanuló vagy automatikusan döntéseket hozó mechanizmusok döntéseit korrigálni lehessen, illetve be lehessen avatkozni a folyamatokba annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetből fakadó negatív következményeket ne felnagyítsa, hanem csillapítsa a mechanizmus, vagy legalább egyenlő módon kezelje az egyéneket.

Röviden ki kell térnünk arra is, hogy az automatizált döntéshozatal és az adatbányászaton alapuló információszerzés nemcsak a gazdasági szektor szereplői által alkalmazható technika, hanem legalább ennyire – ha nem sokkal inkább – problémás az ilyen algoritmusok alkalmazása az állami hatóságok által, különösen a bűnüldözés területén. 2017 nyár végének a híre volt, hogy az Egyesült Államok bevándorlási hatósága (ICE) adatbányászaton alapuló, mesterséges intelligenciát alkalmazó algoritmus kifejlesztésén dolgozik, amely az általuk valaha vizsgálnál jóval nagyobb és több forrásból (így az interneten nyilvánosságra hozott információkból, blogokból, közösségi oldalakon közzétett adatokból, Twitter-bejegyzésekből és a sajtóból) származó adatmennyiséget tud feldolgozni. Az algoritmus a tervek szerint képes lesz megjelölni azokat a bevándorlókat és nem bevándorlási céllal érkező idegeneket, akik potenciális veszélyforrást jelenthetnek, mert elképzelhető, hogy terrorcselekményt vagy más bűntettet követnek el. Az *extreme vetting initiative* névre keresztelt kezdeményezést<sup>11</sup> számos jogvédő szervezet és a tudományos élet több képviselője kritizálta<sup>12</sup> azt hangsúlyozva, hogy a tervezett algoritmus diszkriminatív, elfogult és pontatlan lesz, ezáltal számos ártatlan embert tesznek ki negatív következményeknek. Ez a példa is mutatja, hogy a bűnüldöző szervek által a potenciális bűnözők prediktív megjelölésére alkalmazott mesterségesintelligencia-alapú algoritmusok nem a fikció kategóriájába tartoznak; a problémát az jelenti, hogy bár a potenciális bűnözők azonosítására szolgáló megbízható módszert Lombroso óta keresik, eddig még nem találták meg, így ártatlanok is könnyen a célkeresztbe kerülhetnek. Az ilyen típusú alkalmazásokról előbb-utóbb kiderült, hogy azok diszkriminatív profilalkotást alkalmaztak, magasabb kockázati pontszámot rendelve a színes bőrűekhez, vagy alacsonyabbat a fehérekhez.<sup>13</sup>

A potenciális diszkriminatív automatizált döntéshozatal másik nagy területe a pontos (scoring) megoldások területe. Nemzetközi szinten és hazánkban is egyre elterjedtebb az ügyfelek helyzetének felmérésére használt pontrendszer alkalmazása a döntéshozatalban, akár emberi beavatkozással, akár teljesen automatizálva történik. A biztosítótársaságok,

<sup>11</sup> BIDDLE–WOODMAN 2017.

<sup>12</sup> MARK 2017.

<sup>13</sup> GUIHOT–MATTHEW–SUZOR 2017, 18.

hitelminősítők és más szolgáltatók az ügyfeleikről gyűjtött vagy bekért adatok alapján állapítják meg a szolgáltatásuk igénybevételének feltételeit, így például az ügyfél hitelképességét, biztosítási szempontú kockázati tényezőit, vagy hoznak más, a szolgáltatással összefüggő döntést. Az így kialakított pontszám alapján határozzák meg azt, hogy milyen kondíciókkal (és összegben) nyújtanak hitelt, mennyi lesz az adott ügyfél biztosítási díja stb. Ezek, az ügyfél helyzetét alapjaiban befolyásoló döntések a mesterséges intelligencián alapuló pontozó alkalmazások használatával a korábbinál jóval több adat felhasználásával, több szempont figyelembevételével és akár teljesen automatizáltan is megszülehetnek. Ebben az esetben nem a felhasznált adatok minőségével vagy a többségi társadalom irányába való elfogultsággal van a legnagyobb jogi probléma, hanem a felvett adatok értelmezésével és pontszámmá transzformálásával. A rendszerek olyan, látszólag objektív jellemzőkhöz rendelnek negatív pontszámot, amelyek jellemzően a kisebbségekhez tartozók esetében fordulnak elő,<sup>14</sup> ez pedig kimeríti a közvetett diszkrimináció<sup>15</sup> jogi fogalmát. A nem szándékos diszkriminatív eredményre vezető automatizált döntéshozatal bekövetkezhet az algoritmusok úgynevezett bizonytalansági elfogultsága (*uncertainty bias*) miatt is. Ez akkor fordulhat elő, ha a használt algoritmus kockázatkerülésre van beállítva, emellett pedig a vizsgált csoport a tanuláshoz használt mintában alulreprezentált volt, így a mesterséges intelligenciának nem állt elég adat a rendelkezésére ahhoz, hogy pontos előrejelzést készíthessen az adott csoporthoz tartozókról. Így a kiértékelő algoritmus azokat a csoportokat preferálja, amelyekre vonatkozóan elég információja van, így kevesebb a bizonytalansági tényező a döntésben.<sup>16</sup>

Másrészről a szabályozó testületeknek nehéz dolga van a diszkriminációs esetkörök felderítésében, mivel a cégek nem teszik lehetővé a pontozási mechanizmusaik megismerését, azokat általában üzleti titokként kezelik. Ennek ellenére (vagy éppen ezért) fontos a jogalkotói beavatkozás annak érdekében, hogy a szabályozás biztosítsa azt, hogy az automatizált döntéshozatal végző mesterséges intelligenciát alkalmazó mechanizmusok nem szándékoltan az ügyfelek pontozására nem használnak olyan kategóriákat, amelyeket a társadalom – jogi vagy erkölcsi alapon – nem tart elfogadhatónak (etnikai vagy faji csoporthoz tartozás, nem, szexuális orientáció stb.).<sup>17</sup>

Az automatizált döntéshozatal a fenti kihívások ellenére nem tekinthető *ab ovo* problémásnak vagy tilalmazottnak, fontos azonban, hogy a jogalkotó megtalálja és kiépítse azokat a garanciákat, amelyek megvédik az embereket a mesterséges intelligenciák által önműködően hozott döntések esetleges negatív következményeitől vagy diszkriminatív hatásától. Az Európai Unió 2018 tavaszán hatályba lépő általános adatvédelmi rendelete (GDPR)<sup>18</sup> több ponton is foglalkozik az automatizált döntéshozatallal és a profilalkotással. Így kimondja, hogy „az érintett jogosult arra, hogy ne terjedjen ki rá az olyan, kizárólag automatizált adatkezelésen – ideértve a profilalkotást is – alapuló döntés hatálya, amely

<sup>14</sup> KEATS CITRON – PASQUALE 2014, 14–15.

<sup>15</sup> 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, 9. §.

<sup>16</sup> GOODMAN–FLAXMAN 2017, 54.

<sup>17</sup> RAMIREZ 2013, 9.

<sup>18</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet, a továbbiakban: GDPR-rendelet).

rá nézve joghatással járna vagy őt hasonlóképpen jelentős mértékben érintené.<sup>19</sup> Az automatizált döntéshozatalra az érintett beleegyezésével továbbra is lehetőség van, valamint az megengedhető akkor, ha az az érintett és adatkezelő közötti szerződés megkötése vagy teljesítése érdekében szükséges, valamint ha azt a szükséges garanciákat tartalmazó uniós vagy tagállami szabályozás lehetővé teszi.<sup>20</sup> Az érintettet két kulcsfontosságú jog illeti meg: egyrészt az, hogy az adatkezelő részéről emberi beavatkozást kérjen, álláspontját kifejezze, és a döntéssel szemben kifogást nyújtson be.<sup>21</sup> Másrészt pedig az érintett jogosult az automatizált döntéshozatal útján hozott döntés megmagyarázására. Így tehát a mesterséges intelligencián alapuló automatizált döntéshozatali mechanizmust működtető adatkezelők nem rejthetik el teljesen az algoritmus működési módját, mivel az adatkezelés megkezdése előtt az érintettet tájékoztatniuk kell az alkalmazott logikáról és arra vonatkozó érthető információkról, hogy az ilyen adatkezelés milyen jelentőséggel bír és az érintettre nézve milyen várható következményekkel jár.<sup>22</sup>

Amint azt láthattuk, a mesterséges intelligencián alapuló döntéshozó vagy döntéstámogató algoritmusok nagy mennyiségű adathalmaz feldolgozása útján hoznak döntéseket, az öntanulási képességeik is nagy mennyiségű betáplált adaton alapulnak. Ezek az algoritmusok képesek arra, hogy az emberi munkával nem vagy csak aránytalan időráfordítással feldolgozható adatmennyiséget feldolgozzanak, rendszerezzenek, abból értékes információkat nyerjenek ki és következtetéseket tegyenek. Az automatizált döntéshozatal témakörének taglalása így átvezet minket a következő szélesebb kérdéskörre, a mesterséges intelligenciák mintázatfelismerő képességével kapcsolatos jogi problematikára és ezzel összefüggésben a magánszféra védelmének kérdéseire.

## 2. Mintázatok felismerése és a magánszféra védelme

Napjainkban nem okoz különösebb nehézséget hatalmas mennyiségű adatot összegyűjteni és tárolni. Ezek az adatok gyakran tartalmaznak értékes információkat, és hasznos következtetések nyerhetők belőlük. Azonban ha az adatelemzést emberek végzik, akkor hetekbe vagy hónapokba is beletelhet, amíg megszerzik a keresett információt, ha egyáltalán sikerrel járnak. Jelenlegi információs társadalmunkban olyan mennyiségű adat keletkezik nap, mint nap, hogy ennek nagy része sosem kerül elemzésre. Az adatbányászat célja éppen az, hogy ezt az űrt betöltse, és önműködően képes legyen olyan modelleket és mintázatokat azonosítani a rendelkezésre álló adathalmazokból, amelyek:

1. érvényesek, vagyis összhangban vannak a valósággal, és létezésüket más bizonyítékokkal is alá lehet támasztani;
2. újszerűek, vagyis nem kézenfekvők vagy triviálisak mindenki számára;
3. hasznosak, vagyis gazdaságilag hasznosíthatók; végezetül pedig
4. érthetőek, vagyis az emberi felfogás által feldolgozhatók.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> GDPR-rendelet 22. cikk (1) bekezdés.

<sup>20</sup> GDPR-rendelet 22. cikk (2) bekezdés.

<sup>21</sup> GDPR-rendelet 22. cikk (3) bekezdés.

<sup>22</sup> GDPR-rendelet 14. cikk (2) g) pontja és 15. cikk (1) h) pontja

<sup>23</sup> FAYYAD – PIATETSKY-SHAPIRO – SMYTH 1996, 40–41.

Ennek eléréséhez az adatbányászatban felhasználják a mesterséges intelligencia és gépi tanulás, az adatbáziskezelés, a statisztika és számos más tudományterület eredményeit és eszközeit. Az adatbányász tevékenység az informatikai ipar fejlődésével szinte napról napra hatékonyabbá válik, hiszen az elérhető tárolóeszközök kapacitása kevesebb, mint egy év alatt duplázódik meg, ezzel együtt növekszik az elérhető számítókapacitás is. Még drámaibb képet kapunk az elérhető adatmennyiség esetében: számítások szerint az egy nap alatt létrehozott adatok mennyisége napi 2,5 kvintillió bájt, ezt az adatot tovább árnyalja az a tény, hogy az emberiség összes adatának 90%-a az elmúlt két évben keletkezett.<sup>24</sup> A most már szinte mindenki által elérhető és egyre inkább napi szinten használt okoseszközök, érzékelők és alkalmazások fejlődése és térnyerése által az adatkibocsátás mennyisége csak gyorsulni fog a jövőben.<sup>25</sup> John Naisbitt, a híres futurista megfogalmazása szerint az információs társadalom egyik legnagyobb ellentmondása, hogy „megfulladunk az adatoktól, miközben tudásra éhezünk”.<sup>26</sup>

Az önkéntesen megosztott, az általunk használt eszközök és alkalmazások által létrehozott, illetve tárolt és a világba kiküldött adatokat az adatbányászatra szakosodott vállalkozások folyamatosan elemzik, trendeket és mintázatokat keresve bennük, amik elvezethetik őket olyan újszerű tudáshoz, ami a nyers adatokból önmagában nem volt kiolvasható. A mesterséges intelligencia használatával ez az adatbányászati munka soha nem látott hatékonysági fokot ért el. A sok száz, vagy akár több ezer faktor együttes elemzése által olyan információk nyerhetők ki a nyilvánosan elérhető vagy megosztott adatokból, amelyeket a felhasználó egyáltalán nem osztott meg, sőt adott esetben olyan jellemzőket lehet kideríteni róla, amelyekkel akár még maga sem volt tisztában. Az így kinyert információk felhasználása sokrétű, leggyakrabban marketingcélra használják fel, így azonosítva a potenciális célközönséget, illetve a személyre szabott vásárlási ajánlatok és hirdetések útján további vásárlásra buzdítva a meglévő ügyfeleket. Emellett az adatbányászat útján tovább lehet finomítani a fent bemutatott automatikus döntéshozatali mechanizmusokat és pontozási rendszereket. A jogi kérdéseket felvető tényezők többrétűek ezen a téren. Itt kell szót ejteni a profilalkotás kérdéseiről, a felhasználókat hátrányosan érintő olyan megoldásokról, mint a személyre szabott árazás, végezetül pedig a személyes adatok kezeléséről és a magán-szféra védelméről, különös tekintettel az olyan információkra, amelyeket nem az adatalany adott meg magáról, hanem az automatizált algoritmus következtetett ki adatbányászat útján.

Az automatizált profilalkotás során az ezt végző algoritmus egy konkrét személyhez kapcsolódó adatok összefűzésével és elemzésével alkot az érintettől személyiségprofilt, ami a szokásaira, attitűdjére és más személyes jellemzőjére is kiterjed. E profil birtokában pontosan előre jelezhető a személy döntései, preferenciái, a gazdasági életben pedig a fogyasztói szokásai, érzékenysége stb. Az adatok forrása egyrészt maga az érintett, aki egy szolgáltatás igénybevételével vagy egy weboldalra való regisztráció során megad magáról számos információt. Ezeket az adatokat egészítik ki az online tevékenységet követni képes, úgynevezett süti (*cookie*), a böngésző által automatikusan megosztott adatok, a böngészési előzmények, a mobil eszközök helyadatai és a más forrásokból beszerzett további információk. Számos adatkezelő ugyanis nem csupán a saját rendszerében rögzített

<sup>24</sup> DOMO s. a..

<sup>25</sup> IBM Marketing Cloud – 10 Key Marketing Trends for 2017. Elérhető: [http://comsense.consulting/wp-content/uploads/2017/03/10\\_Key\\_Marketing\\_Trends\\_for\\_2017\\_and\\_Ideas\\_for\\_Exceeding\\_Customer\\_Expectations.pdf](http://comsense.consulting/wp-content/uploads/2017/03/10_Key_Marketing_Trends_for_2017_and_Ideas_for_Exceeding_Customer_Expectations.pdf)

<sup>26</sup> NAISBITT 1982.

vagy begyűjtött adatokból dolgozik, hanem más szereplőktől (például közösségi oldalaktól, e-mail-szolgáltatóktól, videómegosztó szolgáltatásoktól) is vesz át továbbított adatokat, esetleg igénybe veszi a számos adatbróker szolgáltatás valamelyikét, és kész adatsomagot szerez a felhasználóiról. Az ilyen fajta profilalkotásból származó információkat az adatkezelők felhasználhatják a szolgáltatás testre szabásához, valamint a felhasználók helyzetét befolyásoló döntések meghozatalához is, ami nem feltétlenül előnyös az adatalany számára. Ilyen döntésre példa a személyre szabott árazás, amikor a szolgáltató az árat nem egységesen, hanem vásárlónként eltérően állapítja meg, a vásárlókról rendelkezésre álló információk alapján.<sup>27</sup> Ez az ár lehet alacsonyabb, de akár jelentősen magasabb is a más vásárlóknak kínált árhoz képest. A közgazdasági és matematikai modellek és empirikus vizsgálatok azt mutatják, hogy a felhasználók viselkedésének követésével (így például a böngészési előzmények vizsgálatával) nyert információk útján sokkal pontosabban előre jelezhető a vásárlói magatartás, mint a pusztán statikus adatokra (például a készülék helyadataira) alapozott következtetésekkel.<sup>28</sup> A helyzet jogi megítéléséhez meg kell válaszolnunk a kérdést: személyes adatnak tekinthető-e a felhasználó böngészési előzményei, helyadatai és a gépén tárolt sütik abban az esetben, ha az érintett név szerint nem azonosítható általuk? Az Európai Bizottság adatvédelemmel foglalkozó *29. cikk munkacsoportja (Article 29 Working Party)* szerint a személyes adat fogalmába beletartozik minden olyan egyedi azonosító, amely útján az adatalany ugyan név szerint nem azonosítható, azonban egyértelműen megjelölhető vagy kiválasztható (*single out*).<sup>29</sup> Így tehát a profilalkotás során a profilalkotó algoritmus üzemeltetője mindenképpen személyes adatokat kezel.<sup>30</sup> A jogalkotónak ebben a vonatkozásban az a szerepe, hogy megalkossa azokat a garanciákat, amelyek a profilalkotás kereteit megadják és hatékonyan védik a magánszemélyek adatait.

Az adatbányászat elterjedésének van még egy potenciális hozadéka. Az egyre fejlettebb algoritmusok az egyre nagyobb elérhető adatmennyiség alapján hatékonyan tudnak olyan adatokra is következtetni, amelyeket a felhasználó egyáltalán nem adott meg, adott esetben ezek szenzitív adatok (például egészségi állapotra, kóros szenvedélyekre, szexuális beállítottságra vonatkozó ismeretek) is lehetnek. Néhány évvel ezelőtt látott napvilágot a tudósítás arról, hogy egy üzletlánc az Egyesült Államokban sikeresen következtetett arra, hogy egy vásárlója gyermeket vár, pusztán az általa vásárolt termékek körének nyomon követésével.<sup>31</sup> Bár a szóban forgó cég hivatalosan nem erősítette meg a történetet, a szakértők egyetértenek abban, hogy ilyen típusú következtetésekre már alkalmas a technológia és az algoritmusok. Ne felejtjük el, hogy a mesterséges intelligenciát alkalmazó algoritmusok eredeti célja éppen az, hogy olyan mintázatokot is felfedezzenek, amelyeket az ember nem képes!<sup>32</sup> A jogalkotási feladat itt abban áll, hogy a személyes adatok fogalmát kiterjessze azokra a következtetés vagy adatfeldolgozás útján, automatikusan létrehozott információkra is, amelyek kapcsolatba hozhatók egy adatalanyal. Megítélésem

<sup>27</sup> BORGESIUS–POORT 2017, 348.

<sup>28</sup> SHILLER 2014, 18.

<sup>29</sup> *Opinion 4/2007 on the concept of personal data (2007)*.

<sup>30</sup> *Opinion 2/2010 on Online behavioural advertising 2010*.

<sup>31</sup> DUHIGG 2012.

<sup>32</sup> CALO 2017, 18.



szerint – az ilyen adatoknak az érintettekkel kapcsolatos döntések meghozatala során való felhasználására tekintettel – ennek a fogalomnak és a jogi garanciáknak ki kell terjedniük az olyan következtetésekre is, amelyek nincsenek összhangban a valósággal, vagyis tévesek.

### 3. Jogalkotási lépések

A közjogi érintettségű problémakörök – korántsem kimerítő – számbavétele után végezetül térjünk ki arra, hogy az elmúlt években milyen irányban indult meg a jogalkotói gondolkodás a mesterséges intelligencia kérdéskörében! Hosszú évtizedek hallgatása után az elmúlt két évben a világ nagyhatalmainak vezetői felismerték azt a helyzetet, hogy foglalkozni kell a mesterséges intelligenciák jogi szabályozásával. Nagyjából egyidőben, egymástól függetlenül született meg két fontos jelentés az Európai Unió, valamint az Egyesült Államok vezetői számára. Az Európai Unióban 2017 februárjában fogadta el az Európai Parlament az Európai Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról szóló jelentést<sup>33</sup> (a jelentéstevő Mady Delvaux neve után Delvaux-jelentésnek is nevezik). 2016 októberében tette közzé az USA elnöki hivatalának tudományos és technológiapolitikai irodája a mesterséges intelligencia jövőjére való felkészülésről szóló jelentést.<sup>34</sup> A két dokumentumban közös, hogy a mesterséges intelligenciának a társadalomban való helyét és szerepét próbálják implicit módon előre jelezni, azonban más-más aktuális problémákra keresik a választ. Mindkét jelentés tartalmaz azonban számos olyan jövőbe mutató javaslatot, amelyeket érdemes megemlíteni, mivel elképzelhető, hogy ezek fogják formálni a mesterséges intelligenciáról való gondolkodást az elkövetkező időszakban.

Az Egyesült Államokban kidolgozott javaslat az innovációra mint a gazdasági fejlődés motorjára koncentrál, kijelentve, hogy az üzleti szektor által kifejlesztett mesterséges intelligenciák a jövőben hozzájárulhatnak egyes társadalmi problémák megoldásához. Ami a kormány szerepét illeti e területen, a jelentés csak igen finom eszközöket javasol alkalmazni, a jogalkotó szabályozó szerepét csak korlátozott mértékben látja elfogadhatónak. A szabályozó hatalom birtokában a kormánynak elsődlegesen arra kell figyelemmel lennie, nehogy akadályozza a beavatkozásával a fejlesztéseket. Lehetőség szerint a mesterséges intelligenciát a meglévő szabályozási keretekbe kell beilleszteni (például a repülő- vagy autóiparban).<sup>35</sup> A kormányzat feladata a jelentés szerint az, hogy biztosítsa a kockázatok kezeléséhez szükséges, tág szabályozási kereteket, míg az ipar dolga a folyamatos technológiai fejlesztés. A jelentés komoly figyelmet szentel a mesterséges intelligencia elterjedésének a munkaerőpiacra gyakorolt hatásának, meglátása szerint ez a folyamat egyaránt fog munkahelyeket teremteni és megszüntetni. A változások leginkább a közepes és alacsony jövedelműeket fogják negatívan érinteni. A kormányzat szerepe itt annak biztosítása, hogy a mesterséges intelligencia elterjedése nem növeli a gazdasági egyenlőtlenségeket.<sup>36</sup>

A mesterséges intelligenciához kapcsolódó etikai kérdéseket – így a tisztességet, az elszámoltathatóságot és a társadalmi igazságosságot – a jelentés az átláthatóság növelésének útján javasolja kezelni, mindazonáltal ennek módjára specifikus javaslatot nem tesz.

<sup>33</sup> P8\_TA(2017)0051 sz. európai parlamenti állásfoglalás [2015/2103(INL)].

<sup>34</sup> *Preparing for the future of artificial intelligence* (2016).

<sup>35</sup> *Preparing for the future of artificial intelligence* (2016), 17.

<sup>36</sup> *Preparing for the future of artificial intelligence*. (2016), 2.

Ezenfelül kiemeli a nyilvánosan elérhető, nagy mennyiségű adatot tartalmazó adatbázisok szükségességét, az adatvédelmi kérdéseket, és javaslatot tesz a mesterséges intelligencia fejlesztésével foglalkozó mérnökök etikai képzésére. E kijelentések fontosságának elismerése mellett meg kell jegyeznünk azt, hogy ez a megközelítés azzal a veszéllyel jár, hogy a kormányzat ezáltal áttolja a mesterséges intelligencia erkölcsileg helyes működésének és tervezésének a felelősségét teljes egészében a magánszektor szereplőire és a polgárokra.<sup>37</sup> Az amerikai megközelítés legnagyobb hátulütője az, hogy az iparra telepített önszabályozási mechanizmusok hatására létrejövő keretek az ipari szereplők céljainak fognak kedvezni, minden más érdekelt hátrányára. A mesterséges intelligencia működésének a régi szabályok keretei között való értelmezése szintén komoly problémákat vethet fel, elképzelhető, hogy így a körtét az almával próbáljuk majd összehasonlítani.<sup>38</sup>

Az Európai Parlament által elfogadott jelentés egyik szembevetendő eltérése az egyesült államokbeli dokumentumtól az, hogy az előbbi sokkal inkább a robotikára koncentrál, a mesterséges intelligenciát pedig nem önálló technológiának, hanem a robotikai megoldásokban alkalmazott eszköznek tekinti. A kizárólag szoftveres alapú, fizikai oldallal nem rendelkező mesterséges intelligenciákat így a készítőik teljes egészében kihagyták az anyagból. A jelentés egyik központi eleme a robotika munkaerőpiacra gyakorolt hatásának vizsgálata, ennek keretében szükségesnek tartja a munkaerőpiaci változásokat előrejelző mechanizmusok kifejlesztését és alkalmazását. A változások negatív hatásainak mérséklésére tett javaslatai között az oktatás szerepének erősítése szerepel első helyen annak érdekében, hogy felvértezzék a munkavállalókat a megváltozott munkaerőpiaci környezetben való helytálláshoz szükséges digitális kompetenciákkal.<sup>39</sup> Hosszabb távú problémaként veti fel a jelentés azt, hogy egyre több munkakör automatizálásával a munkaerőpiacon egyre kevesebb potenciális adófizető jelenik meg, így az állami bevételek csökkenni fognak. Ennek orvoslására egy újfajta adó bevezetését sem látja elképzelhetetlennek a jelentés, emellett pedig a robotizációra áttérő cégeket köteleznék az így megtakarított társadalombiztosítási hozzájárulás összegének nyilvánosságra hozatalára.

A jelentés egy új szervezet létrehozatalát is sürgeti, a robotikával és a mesterséges intelligenciával foglalkozó európai ügynökség feladata a piaci és technológiai trendek követése, jó gyakorlatok felkutatása és szabályozási szttenderdekre való javaslattevés, emellett pedig a fogyasztóvédelmi kérdések kezelése lenne. Az ügynökség vezetné az intelligens robotok nyilvántartását is, amelybe be kellene jelentkeznie minden olyan személynek vagy szervezetnek, amelyik ilyen roboteszközöket használ.<sup>40</sup> Az ügynökség mellett a jelentés a robotok és a mesterséges intelligenciák tervezésére, gyártására és használatára vonatkozó európai charta megalkotására is javaslatot tesz, amely a robotikai mérnökök magatartási kódexéből, a robotikai protokollok vizsgálatok a kutatási etikai bizottságok által alkalmazandó kódexéből, valamint a tervezők és a felhasználók számára készült engedélymintákból állna, és így a legfontosabb etikai kereteket és alapelveket fektetné le. A legfontosabb ilyen erkölcsi elvek a jelentés szerint a „Ne árts!” elve, az autonómia és az igazságosság védelme, valamint az EU Alapjogi Chartájának olyan alapjogi rendelkezései, mint az emberi méltóság, az önrendelkezési jog, az egyenlőség elve, az egyéni felelősség, a tájékozott

<sup>37</sup> *Preparing for the future of artificial intelligence*. 2016. 9.

<sup>38</sup> CATH et al. 2018.

<sup>39</sup> P8\_TA(2017)0051 sz. európai parlamenti állásfoglalás [2015/2103(INL)] 14–15.

<sup>40</sup> P8\_TA(2017)0051 sz. európai parlamenti állásfoglalás [2015/2103(INL)] 7., 9.



beleegyezés, a személyes adatok védelme és a társadalmi felelősség.<sup>41</sup> A jelentés általános elvként fogalmazza meg, hogy a robotok és a mesterséges intelligenciák fejlesztése és alkalmazása során az embereket nem lehet kitenni további vagy nagyobb kockázatnak, mint aminek a megszokott életvitelük során általában ki vannak téve.<sup>42</sup> A robotokat tervezőkkel szemben számos olyan kritériumot fogalmaz meg a jelentés, amely a majdani rendszer működésével kapcsolatos. Ilyen az átlátható és kiszámítható működés követelménye, a beépített adatvédelmi mechanizmusok és a kézenfekvő kikapcsoló, vészleállító szerkezet (*kill switch*) beépítésének kötelezettsége.<sup>43</sup> A mesterséges intelligenciát is használó robotok kapcsán a jelentés kitér a robotok által okozott kárért viselt polgári jogi felelősségre, amely vonatkozásában több szintet különít el, a felelősség szintjének ugyanis arányosnak kell lennie a robotnak adott utasítások tényleges szintjével és a robot önállóságával. Ebben a körben a robotot „oktató” személynek is felelőssége van a robot jövőbeli működéséért, annál nagyobb mértékben, minél hosszabb ideig tartott a robot betanítása. A robotok egyre önállóbbá válásával felértékelődik a felelősség közvetlen megállapításának igénye is, ezért a gépjárművek felelősségbiztosításához hasonló felelősségbiztosítási konstrukciót kell kidolgozni az autonóm robotok által okozott károk vonatkozásában.<sup>44</sup> Végezetül a távolabbi jövőre a jelentés elképzelhetőnek tartja a kifinomult autonóm robotok számára létrehozott elektronikus személyiség kialakítását, amely jogokat és kötelezettségeket határozná meg ezekre nézve, többek között az általuk okozott kárért való felelősség kérdéskörében.<sup>45</sup> Ez a speciális jogi személyiség nem is tekinthető annyira fikciónak, ha tekintetbe vesszük azt a tényt, hogy jelen tanulmány elkészítésének ideje alatt járta be a világsajtót az a hír, hogy állampolgárságot kapott egy emberszabású robot.<sup>46</sup>

A szabályozás módját tekintve a jelentés a jogi szabályozás és a soft law területére tartozó eszközök együttes alkalmazását javasolja, e területen előtérbe helyezve az uniós szintű szabályozást, elkerülendő, hogy a tagállami jogszabályok fragmentált és egymástól eltérő tartalmú szabályokat állapítsanak meg a közös piacon. A jelentés hangsúlyozza, hogy a roboteszközök valós körülmények között (városban, közúton) való tesztelése nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a lehetséges hibák és problémák a lehető legjobban a felszínre kerüljenek. Ennek érdekében felhívja a Bizottságot, hogy alkossa meg a tesztelésre alkalmazható területek kijelölésére vonatkozó egységes kritériumokat.<sup>47</sup>

Összefoglalva a leírtakat, azt láthatjuk, hogy a mesterséges intelligencia és az azon alapuló megoldások, szoftveres vagy fizikai formát is viselő roboteszközök olyan mértékű fejlődésnek indultak, amely képessé tette azokat eddig elképzelhetetlen feladatok elvégzésére. Működésük számos olyan kérdést felvet, amire a nem túl távoli jövőben a jogalkotónak reagálnia kell annak érdekében, hogy garantálni tudja az emberek jogainak védelmét, az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését, valamint a magánszféra sértetlenségét. Ezekben a jogi problémákban megítélésem szerint el kell gondolkodni, párbeszédet kell kezdeni a technológiai szektor szereplőivel, a jogi és a műszaki tudományok képviselőivel,

<sup>41</sup> P8\_TA(2017)0051 sz. európai parlamenti állásfoglalás [2015/2103(INL)] 9.

<sup>42</sup> P8\_TA(2017)0051 sz. európai parlamenti állásfoglalás [2015/2103(INL)] 22.

<sup>43</sup> P8\_TA(2017)0051 sz. európai parlamenti állásfoglalás [2015/2103(INL)] 24.

<sup>44</sup> P8\_TA(2017)0051 sz. európai parlamenti állásfoglalás [2015/2103(INL)] 16.

<sup>45</sup> P8\_TA(2017)0051 sz. európai parlamenti állásfoglalás [2015/2103(INL)] 17.

<sup>46</sup> HATMAKER 2017.

<sup>47</sup> P8\_TA(2017)0051 sz. európai parlamenti állásfoglalás [2015/2103(INL)] 11.

azonban semmiképpen sem szabad arra az elhamarkodott következtetésre jutni, hogy az új technológiák bevezetését korlátozó, az új fejlesztéseket fékező szabályozást léptessünk életbe a felmerülő kérdések kockázatkerülő megoldása érdekében. A technológia fejlődése nem állítható meg, sőt nemzetállami keretek között sem tartható, a túlságosan korlátozó intézkedések legfeljebb csak másik államba vagy másik kontinensre telepítik a fejlesztések centrumát. A jogalkotó sokkal helyesebben teszi, ha olyan szabályozási környezetet alakít ki, amely úgy garantálja az emberi jogok védelmét, hogy a fejlesztéshez és a teszteléshez olyan biztonságos környezetet hoz létre, amely nem gátolja az új technológiák megjelenését és elterjedését.<sup>48</sup>

## Bibliográfia

### Irodalom

- Opinion 4/2007 on the concept of personal data* (2007). Article 29 Data Protection Working Party. Elérhető: [www.clinicalstudydatarequest.com/Documents/Privacy-European-guidance.pdf](http://www.clinicalstudydatarequest.com/Documents/Privacy-European-guidance.pdf)
- Opinion 2/2010 on Online behavioural advertising* (2010). Article 29 Data Protection Working Party. Elérhető: [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp171\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp171_en.pdf)
- BALKIN, Jack M. (2017): The Three Laws of Robotics in the Age of Big Data. *Ohio State Law Journal*, Vol. 78, No. 5. 1217–1241.
- BORGESIUŠ, Frederik Zuiderveen – POORT, Joost (2017): Online Price Discrimination and EU Data Privacy Law. *Journal of Consumer Policy*, Vol. 40, No. 3. 347–366.
- BIDDLE, Sam – WOODMAN, Spencer (2017): These Are the Technology Firms Lining Up to Build Trump’s „Extreme Vetting” Program. *Theintercept.com*, August 7, 2017. Elérhető: <https://theintercept.com/2017/08/07/these-are-the-technology-firms-lining-up-to-build-trumps-extreme-vetting-program/> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- CALO, Ryan (2017): *Artificial Intelligence Policy – a Roadmap*. Kézirat. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=3015350> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- CATH, Corinne – WACHTER, Sandra – MITTELSTADT, Brent – TADDEO, Mariarosaria – FLORIDI, Luciano (2018): Artificial Intelligence and the ‘Good Society’: the US, EU, and UK approach. *Science and Engineering Ethics*, Vol. 24, No. 2. 505–528. Elérhető: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2906249](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2906249) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- DOMO (s. a.): Data Never Sleeps. Elérhető: [www.domo.com/learn/data-never-sleeps-5](http://www.domo.com/learn/data-never-sleeps-5) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- DUHIGG, Charles (2012): How Companies Learn Your Secrets. *The New York Times Magazine*, Feb. 16, 2012. Elérhető: [www.nytimes.com/2012/02/19/magazine/shopping-habits.html](http://www.nytimes.com/2012/02/19/magazine/shopping-habits.html) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Preparing for the future of artificial intelligence* (2016). Executive Office of the President National Science and Technology Council Committee on Technology. Elérhető: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse\\_files/microsites/ostp/NSTC/preparing\\_for\\_the\\_future\\_of\\_ai.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

<sup>48</sup> THIERER – CASTILLO O’SULLIVAN – RUSSEL 2017, 38.

- FAYYAD, Usama – PIATETSKY-SHAPIRO, Gregory – SMYTH, Padhraic (1996): From Data Mining to Knowledge Discovery in Databases. *AI Magazine*, Vol. 15, No. 3. 37–54. Elérhető: <https://doi.org/10.1609/aimag.v17i3.1230> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- GOODMAN, Bryce – FLAXMAN, Seth (2017): European Union Regulations on Algorithmic Decision Making and a „Right to Explanation”. *AI Magazine*, Vol. 38, No. 3. 50–57.
- GUIHOT, Michael – MATTHEW, Anne F. – SUZOR, Nicolas (2017): Nudging Robots: Innovative Solutions to Regulate Artificial Intelligence. *Vanderbilt Journal of Entertainment & Technology Law*, Forthcoming, July 28, 2017. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=3017004> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- HATMAKER, Taylor (2017): Saudi Arabia bestows citizenship on a robot named Sophia. *Tech Crunch*, Oct. 26, 2017. Elérhető: <https://techcrunch.com/2017/10/26/saudi-arabia-robot-citizen-sophia/?guccounter=1> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- INGOLD, David – SOPER, Spencer (2016): Amazon Doesn't Consider the Race of its Customers. Should It? *Bloomberg.com*, April 21, 2016. Elérhető: [www.bloomberg.com/graphics/2016-amazon-same-day/](http://www.bloomberg.com/graphics/2016-amazon-same-day/) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- KEATS CITRON, Danielle – PASQUALE, Frank A. (2014): The Scored Society: Due Process for Automated Predictions. *University of Maryland Francis King Carey School of Law, Legal Studies Research Paper*, 2014–8. 1–33. Elérhető: <https://digital.law.washington.edu/dspace-law/bitstream/handle/1773.1/1318/89WLR0001.pdf?sequence=1> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- LIGHTHILL, James (1973): Artificial Intelligence: A General Survey. In *Artificial Intelligence: a paper symposium*. London, Science Research Council. 1–22. Elérhető: [www.aiai.ed.ac.uk/events/lighthill1973/lighthill.pdf](http://www.aiai.ed.ac.uk/events/lighthill1973/lighthill.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- MARK, Michelle (2017): The Trump administration's extreme vetting plan is being blasted as a 'digital Muslim ban'. *The Business Insider*, November 17, 2017. Elérhető: [www.businessinsider.com/trumps-extreme-vetting-initiative-digital-muslim-ban-2017-11](http://www.businessinsider.com/trumps-extreme-vetting-initiative-digital-muslim-ban-2017-11) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- MCCORDUCK, Pamela (2004): *Machines Who Think*. 2nd ed. Natick, A. K. Peters Ltd.
- NAISBITT, John (1982): *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. London, Warner Books.
- RAMIREZ, Edith (2013): *Privacy Challenges in the Era of Big Data: A View from the Lifeguard's Chair*. A Szövetségi Kereskedelmi Bizottság (Federal Trade Commission) elnökének 2013. augusztus 19-én tartott előadása a Technology Policy Institute Aspen Fórumán.
- SHILLER, Benjamin Reed (2014): *First-Degree Price Discrimination Using Big Data*. No. 58. Working Papers. Waltham, MA, Brandeis University, Department of Economics and International Business School.
- THIERER, Adam D. – CASTILLO O'SULLIVAN, Andrea – RUSSELL, Raymond (2017): *Artificial Intelligence and Public Policy*. Mercatus Research Paper. Arlington, VA, Mercatus Center at George Mason University. Elérhető: [www.mercatus.org/system/files/thierer-artificial-intelligence-policy-mr-mercatus-v1.pdf](http://www.mercatus.org/system/files/thierer-artificial-intelligence-policy-mr-mercatus-v1.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- TURING, Alan M. (1950): Computing Machinery and Intelligence. *Mind*, Vol. 59, No. 236. 433–460.

## Jogforrások

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

Az Európai Parlament 2017. február 16-i P8\_TA(2017)0051 sz. állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról [2015/2103(INL)]. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_HU.html) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

Vákát oldal

# A közbeszerzési jog uniós szabályozásának változása és annak hatása a hazai beszerzési piacra

*Glavanits Judit*

## Absztrakt

A közbeszerzési törvényeknek hazánkban több mint 20 éves múltja van. Ezen húsz év alatt elfogadásra került a közbeszerzéseket szabályozó négy törvény, amelyek döntő hatással voltak a magyar gazdasági életre. Statisztikai adatok alapján Európában a GPD közel 18%-át, hazánkban 5–10%-át költjük el közbeszerzési szerződések keretében, így ezen eljárások szabályozása nagyban befolyásolja a piacot. A közbeszerzési szabályozás gyakori változása, kiszámíthatóságának és állandóságának hiánya ugyanakkor káros hatással van nemcsak a gazdaságra, hanem a hazai és az uniós versenyre is. Jelen tanulmányban arra keressük a választ, hogy az uniós közbeszerzési előírások milyen módon hatnak a közbeszerzési jogunkra és ezen keresztül a hazai beszerzési piacra.

**Kulcsszavak:** 2014/24/EU irányelv, ESPD, nyilatkozati elv, Közbeszerzési Hatóság

## 1. Bevezető gondolatok

A hazai közbeszerzési jogunkat már a kezdetektől befolyásolta a globális piac: a rendszer-váltást követően számos új jogintézmény és jogszabály könnyítette a külföldi tőke és a szolgáltatások beáramlását az országba, majd az első közbeszerzési törvényünk, az 1995. évi XL. törvény a közpénzekből történő beszerzések átláthatóságát célozta – nemzetközi kötelezettségvállalásaink teljesítése érdekében (is).<sup>1</sup> Az Európai Közösség már az 1970-es évektől kezdődően törekedett a tagállamok közötti korlátok felszámolására az állami megrendelések körében is,<sup>2</sup> így amikor Magyarország csatlakozási szándékát fejezte ki az Unióhoz, a jogharmonizáció elkerülhetetlenné vált. Az Európai Unió jogában a *best value for money* elvének<sup>3</sup> megfelelően a közbeszerzések elsődleges célja az állam által kötött szerződések esetében a közpénzek leggazdaságosabb és leghatékonyabb felhasználása.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> A közbeszerzési jog változásával részletesebben foglalkozik FARKAS 2017, 9–17.

<sup>2</sup> JUHÁSZ 2014, 13.

<sup>3</sup> A magyar fordítása: *pénzért valódi értéket*, amely elv értelmében az ajánlatok értékelésekor nemcsak az árat, hanem a minőségi szempontokat is érvényesíteni kell. Lásd erről részletesebben DIMITRI 2012.

<sup>4</sup> BOROS-TÁTRAI 2011, 17.

Első közbeszerzési törvényünk preambuluma értelmében a törvény az államháztartás kiadásainak észszerűsítése, a közpénzek felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében, a belföldi árueelőállítás és munkaerő-foglalkoztatás elősegítésének szempontjára is tekintettel került megalkotásra. A nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés igénye determinálta a későbbi jogalkotást is: nemcsak az uniós jogot, hanem az UNCITRAL mintatörvényét<sup>5</sup> és a WTO közbeszerzési iránymutatásait<sup>6</sup> is figyelembe vette a jogalkotó a hazai közbeszerzési rend kialakításakor.<sup>7</sup>

A 2000-es években mind az Európai Unió berkein belül, mind az UNCITRAL és a WTO keretein belül reformfolyamat indult a közbeszerzések szabályozása területén. Az UNCITRAL 2011-ben módosította, modernizálta a korábbi mintatörvényét, és a WTO 2012-ben (2014. április 6-i hatálybalépéssel) felülvizsgálta a korábbi multilaterális megállapodás szövegét.<sup>8</sup> Az uniós jogalkotó 2014. február 26. napján fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó új irányelveket, azaz:

- a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet,
- a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvet, valamint
- a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelvet.

Az új közbeszerzési tárgyú irányelveket a tagállamoknak az irányelvekben foglalt főszabály szerint legkésőbb 2016. április 18. napjáig, az elektronikus közbeszerzésekre vonatkozó részeket a központosított ajánlatkérő szervek tekintetében 2017. április 18. napjáig, valamennyi ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18. napjáig kell átültetniük a tagállami jogokba. Ezen új irányelvek stratégiai szemléletváltást jelentettek a korábbi szabályokhoz képest, különösen az innovációtámogatás, a szociális és környezetvédelmi szempontok érvényre juttatása terén.<sup>9</sup> Fentiek alapján érthető, hogy a magyar jogalkotón több irányból is érkező lépéskényszer volt a jogszabályok harmonizációjára (és modernizációjára), talán ezért is rövidül egyre a közbeszerzési jogszabályaink élettartama: a 2003-as törvény még 9 évig volt hatályban, a 2011-es már csak 4 évig, a 2015-ös törvény esetében pedig az eltelt 2 év alatt több változást éltünk meg a szövegben, mint az első közbeszerzési törvényünk teljes 9 éve alatt! Kérdéses ugyanakkor, hogy a szabályozási dömping milyen tényleges hatással van a gazdaságra: a változékonyság nem megy-e a hatékonyság rovására? Az alábbiakban ezt a kérdést járjuk körbe.

<sup>5</sup> UNCITRAL: United Nations Commission on International Trade Law, Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottság. Az első mintatörvény 1994-es, majd 2011-ben új mintatörvényt fogadtak el a szervezet keretein belül.

<sup>6</sup> WTO (World Trade Organization – Kereskedelmi Világszervezet) Agreement on Government Procurement vagy GPA-megállapodás, másol Kormánybeszerzési Megállapodásként is fordítják.

<sup>7</sup> BOROS-TÁTRAI 2011, 28.

<sup>8</sup> A módosított szöveg elérhető itt: [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm), a változásokat elemzi CORVAGLIA 2016.

<sup>9</sup> KISS 2016, 41.

## 2. Egyszerűsítés mint soha el nem ért célkitűzés

### 2.1. A közbeszerzési szabályok összetettsége és egyszerűsítése

Az 1995-ös közbeszerzési törvényünk mintegy 63 000 karakterben szabályozta a közbeszerzések rendjét 1995. november 1-től. A kézirat lezárásakor hatályos 2015. évi CXLIIII törvény a mellékletek nélkül több mint 526 000 karakterben szabályozza ugyanazt a tárgykört. Ennyivel összetettebbé váltak volna a beszerzések az elmúlt 20 évben?

Magyarország az EU-val kötött, 1991. december 16-án aláírt társulási szerződésben vállalta a jogközelítést, ezért az első közbeszerzési törvény már az uniós alapelvek messze-menő figyelembevételével készült.<sup>10</sup> Bakonyi József szerint ugyanakkor az 1995-ös közbeszerzési törvényünk megalkotásakor „a Parlament a közösségi jogot némileg leegyszerűsítve iktatta törvénybe”.<sup>11</sup> Ezen egyszerűbb szabályok azonban nem mindenben feleltek meg a vállalt nemzetközi kötelezettségeknek, így a csatlakozási tárgyalások lezárása előtt a szabályozás módosításra szorult, és még az utolsó, 2002-es országjelentésben is fogalmazott meg az Európai Bizottság elvárásokat a hazai közbeszerzés szabályozása kapcsán. Ennek megfelelően a 2003-as közbeszerzési törvény elfogadása során a törvény általános indoklásában a jogalkotó már úgy fogalmazott, hogy a többször módosított 1995. évi XL. törvény „nagyértékben, de nem teljesen felel meg az európai közösségi jog követelményeinek”.<sup>12</sup> Az Európai Unióhoz történő csatlakozásig, illetőleg 2004. január 1-jéig meg kellett teremteni az európai közösségi közbeszerzési joggal teljesen összeegyeztethető magyar szabályozást, amely új törvény elfogadásával járt. Bár az indoklás szerint az új szabályok nem hoztak létre teljesen új rendszert, valójában mégis határvonalat jelentenek, hiszen ekkor jelenik meg a nemzeti és uniós eljárásrend különválása, a tervpályázat közbeszerzési körbe vonása is. 2005-ben egy átfogó reform a törvény közel harmadát módosította, de ez a módosítás sem az egyszerűsítés irányába hatott, célja a közbeszerzések átláthatóságának növelése volt. Az újabb átfogó módosítás eredményeként, 2008-ban azonban a törvény indoklása már kifejezetten nevesített célként fogalmazza meg az akkori közbeszerzési rendszerrel egyszerűbb, az ajánlatkérők és az ajánlattevők által átláthatóbb eljárási rend kialakítását.<sup>13</sup>

Az európai jogfejlődés újabb mérföldkőhöz érkezett 2004-ben, amikor hosszas jogalkotási folyamat eredményeként megszületett a 2004/18/EK klasszikus közbeszerzési irányelv, illetve a közszolgáltatási szektorra vonatkozó 2004/17/EK irányelv. A bevezetett módosításokat három főbb csoportra oszthatjuk: egyrészt az egyszerűsítést és pontosítást célzó intézkedések, másrészt a tagállamok mozgásterét növelő szabályok, harmadrészt pedig az átláthatóságot növelő rendelkezések.<sup>14</sup> Ezen irányelvek átültetési határideje 2006. január 31. volt, hazánk a 2005-ös átfogó reformmal tett eleget az átültetési kötelezettségnek. A 2004-es klasszikus irányelv a közbeszerzések egyszerűsítésének gazdasági szereplők által megfogalmazott igénye kapcsán az elektronikus folyamatok minél szélesebb alkalmazásában látta a megoldását. A (12), (15) és (35) preambulumi cikkek egyértelműen az információs technológiák fokozott alkalmazását javasolják a tagállamoknak. Az irányelv

<sup>10</sup> DEZSŐ 2015, 17.

<sup>11</sup> BOROS-TÁTRAI 2011, 26.

<sup>12</sup> A 2003. évi CXXIX. törvényhez fűzött miniszteri indokolás.

<sup>13</sup> 2008. évi CVIII. tv., hatályos: 2009. április 1-től.

<sup>14</sup> DEZSŐ 2015, 38.



értelmében ezek alkalmazása nagymértékben egyszerűsítheti le a szerződések közzétételének folyamatát és teheti hatékonyá és átláthatóvá a beszerzési eljárásokat [2004/18/EK irányelv (35) preambulumi bekezdése]. E módszerek segítik a verseny fokozását és a közbeszerzés egyszerűsítését, különösen azért, hogy e módszerek alkalmazásával idő és pénz takarítható meg [2004/18/EK irányelv (12) preambulumi bekezdése]. Az egyszerűsítés célkitűzése az elektronikus folyamatok által hosszú távon biztosítható. Az elektronikus eljárások bevezetéséig hosszú út vezetett a hazai szabályozásban is. A 2003. évi Kbt. rögzítette először, hogy az ajánlatkérők kötelesek bizonyos eljárási cselekményeket elektronikusan dokumentálni [2003. évi Kbt. 7. § (1) bekezdés], illetve a 2010-es módosítás rendelkezett arról, hogy az elektronikusan elérhető, nyilvános és közhiteles adatbázisokban szereplő adatokat a közbeszerzési ajánlattevőknek nem szükséges külön igazolnia [2003. évi Kbt. 20. § (7) bekezdés, hatályos: 2010. szeptember 15-től]. A 2003. évi Kbt. 2008-as módosítása vezette be a hirdetmények kötelező elektronikus közzétételi eljárását is (2003-as Kbt. 44. §). Az irányelvi rendelkezéseket már teljeskörűen alkalmazó 2011. évi Kbt. 2013-as módosítása további jelentős változást hozott az elektronikus közzétételben. A 2011. évi Kbt. 31. § (1) bekezdése meghatározta azon adatok körét, amelyet az ajánlatkérőknek kötelezően közzé kellett tenniük a Közbeszerzési Hatóság által működtetett Közbeszerzési Adatbázisban (KBA) 2013. július 1-től. A közbeszerzések átláthatóságának és ellenőrzésének szempontjából, valamint a nyilvánosság biztosítása szempontjából ezen jogszabály-módosítás jelentős lépcsőfoknak tekinthető az e-közbeszerzések terén.<sup>15</sup>

Az EU a 2014-es irányelvi rendelkezésekkel kifejezetten nevesítette az egyszerűsítést mint célkitűzést. Juhász Ágnes ezen cél elérésével kapcsolatban a következőt fogalmazta meg: „Noha a Bizottság a reform elsődleges céljaként a közbeszerzési szabályozás egyszerűsítését tűzte ki, az elfogadott rendelkezések valójában messze elmaradnak a várakozásoktól. Nemhogy nem került sor tényleges egyszerűsítésre, hanem a szabályozás helyenként még terjedelmesebbé és sajnálatos módon bonyolultabbá is vált. A rugalmasság is csak részben valósult meg, hiszen a rugalmas (vagy legalábbis rugalmasnak szánt) eljárások csak speciális esetekben alkalmazhatók, opcionális jelleggel.”<sup>16</sup>

A 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: Klasszikus közbeszerzési irányelv) szövege az *egyszerű* vagy *egyszerűsít* kifejezést előszeretettel használja az új szabályozás kapcsán:

- (52) preambulumi bekezdés: „Az elektronikus tájékoztatási és kommunikációs eszközök nagymértékben egyszerűsíthetik a szerződések közzétételét, és növelhetik a közbeszerzési folyamatok hatékonyságát és átláthatóságát”.
- (63) preambulumi bekezdés: a dinamikus beszerzési „rendszereket egyszerűsíteni kell, különösen azért, hogy meghívásos eljárás formájában kell működtetni őket, így kiküszöbölve az előzetes ajánlatok szükségességét, amelyek a tapasztalatok alapján a dinamikus beszerzési rendszerekkel kapcsolatos egyik legjelentősebb tehernek bizonyultak”.
- (64) preambulumi bekezdés: a dinamikus beszerzési rendszerek kapcsán „a kiválasztási szempontok értékelésére a dokumentációra vonatkozó, ebben az irányelvben előírt egyszerűsített követelmények alapján fog sor kerülni”.

<sup>15</sup> VÁNDOR 2016, 86–87.

<sup>16</sup> JUHÁSZ 2013, 24.

- (84) preambulumi bekezdés: „Számos gazdasági szereplő – nem utolsósorban kkv-k – szerint a közbeszerzésben való részvételük egyik legnagyobb akadályát az abból eredő adminisztratív terhek képezik, hogy a kizárási és a kiválasztási szempontokhoz kapcsolódóan jelentős számú tanúsítványt, illetve egyéb dokumentumot kell benyújtani. Az ilyen jellegű követelmények visszafogása – például a frissített nyilatkozatból álló egységes európai közbeszerzési irat használatának a lehetővé tételével – jelentős egyszerűsítést eredményezhet, ami mind az ajánlatkérő szervezeteknek, mind a gazdasági szereplőknek előnyére válik”.
- (86) preambulumi bekezdés: „További egyszerűsítést jelenthet mind a gazdasági szereplők, mind az ajánlatkérő szervezetek számára, ha a nyilatkozattétel céljára egységesített formanyomtatvány áll rendelkezésre, mivel ez csökkentené a hivatalos nyilatkozatok és hozzájáruló nyilatkozatok pontos megfogalmazásával összefüggő problémákat csakúgy, mint a nyelvi nehézségeket.”
- (87) preambulumi bekezdés: az e-Certis rendszer<sup>17</sup> használatának kötelezővé tételével „a dokumentumok cseréjének egyszerűsítésével és megkönnyítésével kapcsolatban” beteljesítheti a benne rejlő lehetőségeket.
- (89) preambulumi bekezdés: a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása kapcsán „az odaítélési szempontok fogalma ezen irányelv központi elemét képezi. Ezért a rá vonatkozó rendelkezéseket a lehető legegyszerűbb és legegyszerűbb módon kell megfogalmazni.”
- (113) preambulumi bekezdés: a szociális szolgáltatások beszerzésére irányuló eljárásokkal kapcsolatban „a tagállamoknak törekedniük kell arra is, hogy teljesüljön az egyszerűsítés, valamint az ajánlatkérő szervezetekre és a gazdasági szereplőkre háruló adminisztratív terhek enyhítésének célja”.
- (126) és (127) preambulumi bekezdések: a megkötött szerződések kapcsán „a tájékoztató közzétételére szolgáló, a Bizottság által kezelt elektronikus rendszereket is tovább kell fejleszteni az adatbevitel megkönnyítése érdekében, egyszerűsítve egyúttal a globális jelentések lekérését és a rendszerek közötti adatcserét”.
- (128) preambulumi bekezdés: az IMI-rendszer<sup>18</sup> működésével kapcsolatban rögzíti, hogy a „belső piaci információs rendszer hasznos elektronikus eszköznek bizo-

<sup>17</sup> Az e-Certis rendszer az Európai Bizottság által létrehozott és fenntartott elektronikus rendszer, amelynek célja, hogy könnyítse az eligazodást az uniós tagállamok ajánlatkérői által a kizáró okok és alkalmassági feltételek kapcsán megkövetelt igazolások és nyilatkozatok rendszerében. A tagállamok kötelesek nemzeti szabályaiknak megfelelően naprakész adatokkal feltölteni az e-Certis rendszert. Elérhetősége: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>

<sup>18</sup> Az IMI (belső piaci információs rendszer) a közbeszerzésekben biztosítja, hogy ezen keresztül az eljárásokban részt vevő hatóságok kétséget kizáróan meggyőződhetnek az ajánlattevők által benyújtott dokumentumok, tanúsítványok hitelességéről. Ellenőrizhetik, hogy az érintett cégek megfelelnek-e a szükséges műszaki előírásoknak (megfelelnek-e a nemzeti szabványoknak, rendelkeznek-e a szükséges jelölésekkel, teljesítik-e a megfelelőségértékelés során vizsgált követelményeket stb.), és képesek-e teljesíteni a szóban forgó szerződést. Utánanézhettek annak, hogy a szerződő feleket, beszállítókat, illetve szolgáltatókat nem kell-e kizárni az eljárásból valamilyen okból (például azért, mert korábban a bíróság csalás miatt elítélte őket, illetve ellenőrizhetik, hogy helytálló információkat bocsátottak-e a rendelkezésükre az ajánlattevők az egységesített nyilatkozattételi formanyomtatványon). A rendszer a 2012-es bevezetése óta folyamatosan növekvő üzyszámot mutat. Lásd bővebben itt: Európai Bizottság, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/statistics/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_hu.htm)

nyulhat, amely az egyszerű és egységesített eljárásokon alapuló információcsere és a nyelvi akadályok áthidalása révén megkönnyíti és erősíti a közigazgatási együttműködést”.

- (133) preambulumi bekezdés egy Vizsgálóbizottság felállítását kezdeményezi „a nyilatkozatok egységes formanyomtatványának elfogadására, tekintettel a nyilatkozatoknak a közbeszerzésre való hatására, és mivel azok központi szerepet töltenek be a közbeszerzési eljárások dokumentációs követelményeinek egyszerűsítésében”.

Az olvasottak alapján arra kell következtetnünk, hogy legalább a fent nevesített területeken az irányelvek nyomán megszülető szabályok ténylegesen is enyhítik majd az adminisztrációs terheket. Előrebocsátom azonban azt a megállapítást, hogy az ajánlattevők oldaláról valóban megvalósult bizonyos területeken az egyszerűsítés, ugyanakkor egyfajta zéró összegű játszma formájában: amit az ajánlattevők nyertek az egyszerűsítésen, annak az árát az ajánlatkérők fizetik meg a jóval összetettebb és sok esetben bonyolultabb adminisztráció bevezetésével. Az e-Certis rendszer és az IMI használata ugyan megkönnyíti a nemzetközi adatcserét és információszerezést, de jelentős többletterhet ró az ajánlatkérőkre és az adatbázis működtetésével megbízott tagállami intézményekre egyaránt. Így összességében inkább azt állapíthatjuk meg, hogy az eljárások névlegesen lettek csak egyszerűbbek, és csak hosszú távon. Erre példa a következőkben ismertetésre kerülő ESPD is.

## 2.2. Az ESPD mint az egyszerűsítési törekvések „állatorvosi lova”

A 2014. évi változások közül jelen írásban csak az Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentum (*European Single Procurement Document* – továbbiakban: ESPD) kapcsán felmerülő egyszerűsítési kérdéseket ismertetem. Az ESPD az ajánlattételt hivatott leegyszerűsíteni egyfajta egységes ajánlati nyilatkozati mintát létrehozva,<sup>19</sup> így megkönnyítve az úgynevezett *nyilatkozati elv* érvényesülését. A nyilatkozati elv bevezetésének lényege, hogy az ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásakor az ajánlattevő vagy részvétellel jelentkező csupán nyilatkozatot nyújt be a kizáró okok fenn nem állására és az alkalmassági feltételeknek való megfelelésre vonatkozóan. A hivatalos igazolásokat pedig csak a későbbi nyertes vagy a legkedvezőbbnek látszó ajánlatot tevő gazdasági szereplőnek kell benyújtania. Soós Csaba 2015-ben úgy vélekedett az Európai Bizottsággal egyetértésben, hogy „az ESPD használata jelentős egyszerűsítést eredményezhet mind az ajánlatkérők, mind pedig a gazdasági szereplők számára”, hozzátéve, hogy a gyakorlat számos nyitott kérdésre adhat majd választ.<sup>20</sup>

Az ESPD bevezetése kapcsán Magyarország esetében a „szekér megelőzte a lovat”, mivel az új közbeszerzési törvény hatálybalépésekor (2015. november 1.) még nem létezett az ESPD formanyomtatványa, azt a Bizottság csak 2016. január 5-én tette közzé. Ez a gyakorlatban azért nem okozott különösebb fennakadást, mivel az új törvény 2015. szeptember 22-i elfogadása, november 1-jei hatálybalépése és a végrehajtási rendeletek jelentős részének 2015. október 30-án vagy november 2-án való megjelenése egyébként is szinte lehetetlenné

<sup>19</sup> TÁTRAI–DUDÁS 2015, 42.

<sup>20</sup> Soós 2015, 41.; 50.

tette 2015. november és december hónapokban az uniós eljárásrend szerinti eljárások megindítását. A Közbeszerzési Értesítőben 2015. november 1. és 2015. december 31. között megindított eljárásokat vizsgálva érdekes statisztikai adatokat láthatunk: az ajánlatkérők október 30-án számos eljárást indítottak meg a 2011. évi Kbt. alapján (ezek jelentek meg 2015. november 4-én az Értesítőben), majd egy bátor ajánlatkérő (Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház és Egyetemi Oktató Kórház) november 13-án indította meg az első, 2015. évi Kbt. alapján lefolytatott eljárást, amelyet december 31-ig mindössze 17 megindított eljárás követett. Összehasonlításképpen: a 2016. év ugyanezen időszakában 404 ajánlati vagy részvételi felhívás jelent meg a Közbeszerzési Értesítőben.<sup>21</sup>

Az ESPD első tervezetét 2014-ben mutatta be a Bizottság: az egyszerűsítés jegyében egy 20 oldalas, nagyon részletes formanyomtatvánnyal álltak elő, amely a tagállamok nagy részének egyértelmű nemtetszését váltotta ki.<sup>22</sup> A finomított, úgynevezett *light version* mindössze 17 oldal, illetve a hozzá tartozó használati útmutató.<sup>23</sup> A végrehajtási rendelet (4) preambulumi bekezdése megerősíti, hogy az ESPD egyik célja, hogy a nemzeti szinten használt több különböző nyilatkozatot egységes, európai szintű formanyomtatvánnyal felváltva egyszerűsítse a gazdasági szereplők, az ajánlatkérő szervek és a közszolgáltató ajánlatkérők által teljesítendő feladatokat.

A Bizottság 2016. december 31-i állapotra vonatkozó felmérése alapján az ESPD tényleges bevezetése nem volt teljesen zökkenőmentes a tagállamokban. A bizottsági jelentés megállapítja, hogy a 2014/24/EU irányelv lehetővé tette a tagállamok számára, hogy 2018 áprilisáig az ESPD papíralapú változatát használják. Az e-ESPD-t 2016. decemberi 31-ig bevezető 15 tagállam közül 12-ben párhuzamosan a papíralapú formátumot is használják, illetve Franciaország, Magyarország és Írország jelezte, hogy az ESPD-t kizárólag papíralapú formátumban használja. Az ESPD használatát megkezdő tagállamok több mint 80%-a tehát még mindig a papíralapú változatot alkalmazta a vizsgált időszakban, amely egyben azt jelenti, hogy a tagállamok csak elenyésző mértékben éltek az ESPD által kínált egyszerűsítési lehetőségekkel, amelyek előmozdítanák a közbeszerzési eljárás digitalizálását.<sup>24</sup> Ez a helyzet várhatóan 2018. április 18. után megváltozik, hiszen ekkortól lesz kötelező minden tagállam számára az e-ESPD alkalmazása.





Az Európai Bizottság egy ábrát használ a régi és az új szabályozás érzékletes bemutatására, amelyet én az alábbiakban kiegészíték az ajánlatkérői oldalra vonatkozó információkkal.

<sup>21</sup> Az adatok a Közbeszerzési Hatóság nyilvános adatbázisából származnak.

<sup>22</sup> Soós 2015, 44.

<sup>23</sup> A Bizottság (EU) 2016/7 végrehajtási rendelete.

<sup>24</sup> *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az egységes európai közbeszerzési dokumentum (ESPD) gyakorlati alkalmazásának felülvizsgálatáról*, 6.

	Ajánlattevőkre vonatkozó régi szabályok	Ajánlattevőkre vonatkozó új szabályok	Ajánlatkérői teendők az új szabályok alapján
A közbeszerzési eljárás elején	Minden ajánlattevő vonatkozásában: teljes körű nyilatkozattétel és igazolások benyújtása 	Minden ajánlattevő vonatkozásában: ESPD nyilatkozat kitöltése 	Az eljárásban az ESPD előkészítése, az ajánlattevői alkalmasság és kizáró okok előzetes ellenőrzése a nyertes vagy az indokolt számú ajánlattevő vonatkozásában 
A közbeszerzési eljárás végén	/nincs teendő/	A nyertes ajánlattevő: teljes körű nyilatkozattétel és igazolások benyújtása 	Az ESPD-ben foglalt igazolások bekérése, ellenőrzése a nyertes ajánlattevő esetében és más indokolt esetben 

1. ábra

*A közbeszerzési eljárás adminisztratív terhének változása*

*Forrás: Európai Bizottság<sup>25</sup> alapján a szerző saját szerkesztése*

Álláspontom szerint az ESPD gyakorlati alkalmazása során a jogalkotásban megfogalmazott egyszerűsítés mintapéldáját látjuk, amennyiben az ajánlattevői oldalról számottevő teher kerül át az ajánlatkérő oldalára.

Az ESPD alkalmazása során a magyar jogalkalmazók is számos problémával szembesültek. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.650/14/2016. sz. határozata feltétlenül említendő a témában, mivel mind a Döntőbizottság érvelése, mind az eljárás során előadottak fontos adalékok az *egyszerűsítés* megértéséhez. Az eljárásban ajánlattevőként részt vevő a következő megjegyzést tette az előzetes vitarendezés során: „Tapasztalataink szerint a minden részletre kiterjedő kitöltési útmutató hiányában a 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről alkalmazásának egyik, az ajánlattétel szempontjából legkritikusabb pontja az ESPD vagy egységes európai közbeszerzési dokumentum helyes kitöltése és kitöltetése mind ajánlattevői, mind ajánlatkérői oldalon. A formanyomtatvány struktúrája nem könnyíti meg az előkészítést és szerkesztést az ajánlatkérői, illetve a kitöltést az ajánlattevői oldalon...” Fenti megállapítással magam is messzemenően egyetértek. A Közbeszerzési Döntőbizottság az ügy kapcsán azt a fontos megállapítást tette, hogy amennyiben az ESPD-formanyomtatványban a kizáró okokra vonatkozóan ingyenesen és nyilvánosan elérhető adatbázisok tekintetében (akár a közbeszerzési dokumentumban) az ajánlatkérő nem ad konkrét információt, akkor

<sup>25</sup> Az eredeti ábra elérhető itt: [http://ec.europa.eu/growth/content/electronic-public-procurement-will-reduce-administrative-burden-and-stop-unfair-bidding-0\\_en](http://ec.europa.eu/growth/content/electronic-public-procurement-will-reduce-administrative-burden-and-stop-unfair-bidding-0_en)

az ennek hiányában megküldött hiánypótlási felhívás tartalma nem alkalmas arra, hogy a kérelmező egyértelmű információkkal rendelkezzen arról, hogy az ESPD-nek melyik sorával összefüggésben milyen hiányt kell pótolnia. Tehát a hiánypótlási felhívás nem adott elégséges ismeretet arról, hogy mely módon képes a jogszabályoknak és a közbeszerzési dokumentumoknak megfelelő tartalmú ajánlatot benyújtani. A fenti eset kapcsán különösen érdekes kérdésként merül fel, hogy külföldi székhelyű ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, illetve kapacitást nyújtó szervezet vagy alvállalkozó esetében hogyan alakul a tájékoztatás kérdése és egyben felelőssége. Álláspontom szerint amennyiben a külföldi székhelyű, ESPD benyújtására kötelezett fél szerepel az eljárásban, úgy a közbeszerzési dokumentum részeként csatolt ESPD-útmutató erre nem tud előzetes megoldást nyújtani. Ebben az esetben amennyiben az ESPD-t ajánlatkérő álláspontja szerint hibásan tölti ki az arra kötelezett, az ajánlatkérő felelősségi körébe tartozik, hogy a hiánypótlás elrendelésekor az e-Certis adatbázis segítségével pontosan megjelölje a pótlendő hiányt. Ezzel ajánlatkérő egyben az adminisztratív terhet is átveszi az ajánlatot benyújtó gazdasági szereplőtől.

### 3. Csak a változás állandó...

Az 1995. évi közbeszerzési törvényt az 1995. május 26-i közlönyállapothoz képest a 2004. május 1-jei hatályon kívül helyezésig a jogalkotó 15 alkalommal módosította – tehát 9 év alatt 15 módosítás történt. A 2003. évi közbeszerzési törvény szövege a 2003. december 28-i közlönyállapothoz képest 53 alkalommal módosult 2012-ig – tehát 9 év alatt már 53 módosításon esett át. A 2011-es törvény a 2011. július 20-i közlönyállapotához képest a 2015. november 1-jei hatályon kívül helyezéséig eltelt kicsit több mint 4 éve alatt 23 alkalommal módosult, vagyis többször, mint az első törvény annak 9 éves „pályafutása” alatt. A 2015-ös, a kézirat lezárásakor hatályos közbeszerzési törvénynek – 2 éves időtartama alatt – már a 15. szövegváltozata lépett hatályba 2018. január 1-jétől. Ezen statisztikai adatok elborzasztók.

#### 3.1. Támogatott szervezetek a változások közepén

A gazdasági szereplők által jogosan megfogalmazott kritika, hogy egy ilyen gyakran változó jogi környezet nem segíti elő a jogkövető magatartásokat. Tátrai Tünde egy nagyszabású kutatás eredményeként megállapította, hogy közbeszerzési szempontból a legkevésbé felkészültek a támogatott szervezetek tekinthetők [2015. évi Kbt. 5. § (2) és (3) bekezdés szerinti ajánlatkérők],<sup>26</sup> amelyek egyébként nem tartoznának a közbeszerzési törvény hatálya alá, de mivel tevékenységüket az állam vagy az Európai Unió meghatározott mértékben támogatja, közbeszerzésre kötelezetté válnak.<sup>27</sup> A piacon versenyhelyzetben működő és támogatásra pályázó vállalatok gyakorlatlan közbeszerzőként nagyobb valószínűséggel követnek el jogszertütlenséget, ezzel esetleg kockáztatva a támogatás részleges vagy teljes visszafizetését.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> TÁTRAI 2009, 836.

<sup>27</sup> Lásd erről részletesebben VÁNDOR 2017, 41–53.

<sup>28</sup> TÁTRAI 2009, 836.

A közbeszerzési törvény hatálya alá tartozás már önmagában ki volt téve a változásoknak. A törvényjavaslat a Kbt. alanyi hatálya körében egyáltalán nem tartalmazott különös, a korábbiaktól eltérő pályázati kitétel, a Parlament által 2015. szeptember 22-én elfogadott szöveg ugyanakkor meglepte a közbeszerzési, de főleg a pályázati területen dolgozó szakembereket az 5. § (3) bekezdés inkorporálásával.<sup>29</sup> Az elfogadott és 2015. november 1-jén hatályba lépő szöveg értelmében a 25 millió forintot meghaladó támogatásban részesülő beszerzések a közbeszerzési törvény hatálya alá kerültek.<sup>30</sup> Az országgyűlés 2015. december 23-án már módosította is a szöveget azzal az indoklással, hogy a módosítás az elfogadott új Kbt. rendelkezéseinek jogtechnikai pontosítására irányul, és több kivételi kört is meghatározott a fenti szabály alól. Majd 2017. január 1-jétől újabb módosítás a tárgykörben: a támogatási összeget a jogalkotó 40 millió forintra emelte.

A támogatott szervezetek közbeszerzéseinek szakmai támogatására a Miniszterelnökség útmutatókat és iratmintákat dolgozott ki és tett közzé 2016. november 24-én.<sup>31</sup> A közzétett anyagok a közbeszerzési eljárásokat szabályozó jogszabályok mellett 59 témakörben adnak magyarázatot, mintegy 2000 oldal terjedelemben. Ráadásul ezen iratminták egy része praktikusán megtévesztő. Az 50-es sorszámot viselő, *Összegezés* megnevezésű iratminta például nem követi a jogszabályban meghatározott tartalmat, így ennek alkalmazása kapcsán például egy közbeszerzési utóellenőrzésben felmerülhet az a kérdés, hogy az ajánlatkérő miért nem a kötelező jogszabályi formát használta.<sup>32</sup>

Kifejezetten érdekes a támogatott szervezetek szempontjából a Kbt. 76. § (4) bekezdésének alkalmazási lehetősége. A pályázati eljárások és azok pénzügyi elszámolása szempontjából szerencsés változásnak látszott annak a lehetőségnek a bevezetése, hogy rögzített ár mellett az ajánlattevők csak a minőségi szempontok alapján versenyezzenek egymással. Álláspontom szerint ez teljes mértékben összhangban van a korábban említett *best value for money* elvvel. A Miniszterelnökség ugyanakkor kifejezetten felhívja ezzel kapcsolatban a támogatott szervezetek figyelmét, hogy „a KFF nem javasolja a törvény által megengedett rögzített ár/költség szerinti értékelés alkalmazását”.<sup>33</sup> Hogyan legyen előrelátó, jogkövető a támogatott szervezet mindezek tükrében?

### 3.2. A szakértők szerepe a közbeszerzési eljárásban

A fent részletezett jogi környezetben értelemszerűen felértékelődik a szakértők szerepe, akik kifejezetten a közbeszerzési eljárások specialistái. A rájuk vonatkozó szabályozás váltakozó tendenciát mutat, hiszen míg a 2003. évi Kbt. kötelezővé tette a hivatalos közbeszerzési tanácsadó alkalmazását, addig a 2011. évi Kbt. csak annak lehetőségét említette meg.

<sup>29</sup> VÁNDOR 2017, 43–44.

<sup>30</sup> Kbt. 5. § (3) bekezdés: „A (2) bekezdésben foglaltak mellett a támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet, amelynek szolgáltatásmegrendelését, árubeszerzését vagy építési beruházását az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet legalább huszonötmillió forint összegben közvetlenül támogatja.”

<sup>31</sup> Az anyagok elérhetők itt: [www.palyazat.gov.hu/iratmintak](http://www.palyazat.gov.hu/iratmintak)

<sup>32</sup> A kötelező forma a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 14. sz. melléklete. Az ajánlatkérőket foglalkozató másik kényes kérdéssel, a becsült érték meghatározásával kapcsolatban lásd részletesebben HERCZEG 2017.

<sup>33</sup> A Miniszterelnökség iratmintája: Útmutató a nyílt közbeszerzési eljárások ajánlati felhívásához. Elérhető: [www.palyazat.gov.hu/iratmintak](http://www.palyazat.gov.hu/iratmintak)



A hivatalos közbeszerzési tanácsadók működését több jogszabály is rendezte: a 30/2004. (IX. 8.) IM-PM együttes rendelet, a 29/2004. (IX. 8.) IM rendelet, majd később a 93/2011. (XII.30.) NFM rendelet.

A 2015. évi, hatályos Kbt. egyfajta vegyes modellt követ a két korábbi törvényhez képest: a 2015. évi Kbt. 27. § (3) bekezdése értelmében a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló, valamint árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt meghaladó, építési beruházás esetén az ötszázmillió forintot meghaladó értékű közbeszerzési eljárásba az ajánlatkérő köteles felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonni. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók előzetes regisztrációjáról szóló 93/2011. (XII. 30.) NFM rendelet, majd a 2016 májusában kihirdetett 14/2016. (V. 25.) MvM rendelet értelmében a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói kérelmet a Miniszterelnökséghez kell benyújtani. Az okiratok megfelelése esetén a Miniszterelnökség továbbítja az előzetes regisztrációs kérelmet és a határozatát a Közbeszerzési Hatóságnak, amely a kérelmezőt előzetes regisztráció jogcímén felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóként a névjegyzékbe veszi. A Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 187. § (2) bekezdés *u)* pontja alapján honlapján közzéteszi a közbeszerzésekért felelős miniszter által nyilvántartott felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóknak a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 14/2016. (V. 25.) MvM rendeletben (a továbbiakban: Rendelet) meghatározott adatait.<sup>34</sup>

A rendeletek értelmében a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó az ellenjegyzésével igazolja a közbeszerzési eljárásban történő személyes részvételét, továbbá felelősséget vállal az eljárás szakszerűségéért és a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályoknak való megfeleléséért. Az lehet felelős akkreditált közbeszerzési tanácsadó, aki felsőfokú végzettséggel rendelkezik, a kérelem benyújtását megelőző időszak tekintetében igazolja szakmai tapasztalatát, megfelelő mértékű felelősségbiztosítással rendelkezik és megfizeti a regisztrációs díjat.

Az elvárásokkal kapcsolatban megfigyelhető a jogalkotó szigorítási szándéka. A 2003-as és a 2011-es Kbt. hatálya alatt az lehetett közbeszerzési tanácsadó, aki bármely, összesen 2 év (24 hónap) során összesen legalább 14 közbeszerzési eljárással kapcsolatban fejtett ki közbeszerzési tanácsadói tevékenységet,<sup>35</sup> és ebből legalább 7 közbeszerzési eljárással kapcsolatban vett részt a közbeszerzési eljárás előkészítésében. A 2015-ben hatályba lépett szabályozás ennél jóval szigorúbb feltételeket határozott meg,<sup>36</sup> amelynek következtében jelentősen csökkent a piacon elérhető szakértők száma. A 14/2016. (V. 25.) MvM rendelet 2017. január 1-jétől hatályos módosított szövege a kötelező gyakorlati időt változtatta meg a 2015-ös szabályokhoz képest: a kérelmező közbeszerzési gyakorlatát a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 6. § (1) bekezdése, továbbá a 2015-ös Kbt. 5–7. §-a szerinti

<sup>34</sup> A Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető: [www.kozbeszerzes.hu/cikkek/felelos-akkreditalt-kozbeszerzesi-szaktanacsadok](http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/felelos-akkreditalt-kozbeszerzesi-szaktanacsadok). 2019. január 1-től hatályos jogforrás: 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről

<sup>35</sup> A 29/2004. (IX. 8.) IM rendelet utolsó hatályos szövege alapján közbeszerzési gyakorlatnak minősült a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény, illetőleg a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás előkészítésével, illetőleg lefolytatásával kapcsolatban az ajánlatkérői, illetőleg az ajánlattevői oldalon kifejtett tevékenység.

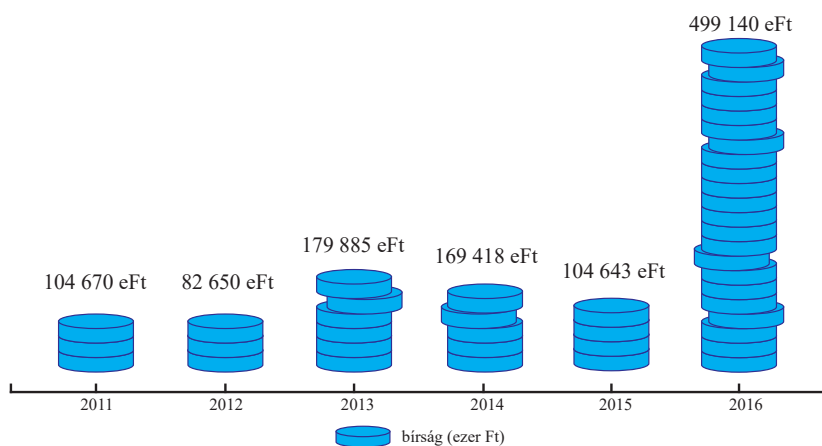
<sup>36</sup> A kérelmezőnek kétéves gyakorlattal kell rendelkeznie, amennyiben a kérelem benyújtását megelőző három éven belül legalább ötven közbeszerzési eljárás lebonyolításával vagy jogszabályban feljogosított szerv részére végzett ellenőrzésével kapcsolatos referenciával rendelkezik [Rendelet 3. § (4) bekezdés].



ajánlatkérőnél, vagy ezek megbízásából a kérelem benyújtását megelőző három évben összesen legalább huszonöt közbeszerzési eljárásban folytatott közbeszerzési tevékenységének bemutatásával – amelyből legalább tizenöt közbeszerzési eljárás lebonyolítását teljeskörűen végezte – igazolhatja.

#### 4. Összegző gondolatok

2017. november 14-én a Közbeszerzési Hatóság nagyszabású nemzetközi konferenciát szervezett, ahol a Közbeszerzési Hatóság elnöke, Rigó Csaba Balázs előadásában kifejezetten büszke volt arra az eredményre, amelyet a következő ábra szemléltet:



2. ábra

*A Közbeszerzési Hatóság által kiszabott bírságok*

*Forrás: Közbeszerzési Hatóság 2016, 26.*

A 2016-os évben a Hatóság rekordösszegű bírságot szabott ki a közbeszerzési eljárások kapcsán, a beszámoló szövegében pedig a 2017. évre 500–1000 millió forint közötti bírságot valószínűsítettek. Számomra nehezen érthető, hogy miért tölti el ez az adat büszkeséggel a Hatóság elnökét, amely inkább elgondolkodtató, vagy még inkább elszomorító a közbeszerzési és általában a beszerzési piac vonatkozásában. Ha a Hatóság egyre több ügyben állapítja meg a jogszabálysértést, akkor vagy a közállapotok romlottak sokszoros mértékben, vagy a jogszabályok tartalmával, alkalmazhatóságával kapcsolatban merülnek fel aggályok. Egyik esetkör sem ad okot az ünneplésre. A 2016-os év az új közbeszerzési törvény alkalmazásának első éve volt. Bár 2012-ben is lépett hatályba új törvény, a fenti ábra alapján úgy tűnik, hogy a következő években mégsem ugrott meg a kiszabott bírságok száma. A Közbeszerzési Döntőbizottság által megállapított jogsértések esetében ezzel párhuzamosan kétféle adatot is megismerhetünk: a korábban idézett beszámoló adatai alapján a bíróságok 2016-ban 72%-ban jogerősen elutasították a Döntőbizottság döntései

ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmeket,<sup>37</sup> ugyanakkor Puskás Sándor, a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökének 2017. november 14-én tartott előadása során elhangzott adatok szerint 90%-os volt a kérelmezők pernyertességi aránya 2017-ben.<sup>38</sup> Ez megint csak elgondolkodtató adat a joggyakorlat számára: 2017-ben a bíróság előtt járt ügyek (amely az összes döntőbizottsági ügy 17%-a) igen jelentős hányadában a bíróság máshogy értelmezte a közbeszerzési törvény és/vagy végrehajtási rendeletei szövegét, mint a közbeszerzéseket elsődlegesen felügyelő Döntőbizottság. A jogkövető gazdasági szereplők tehát nincsenek könnyű helyzetben, hiszen még a felügyeleti hatóság és a bíróság sincsen egy véleményen a jogalkalmazás során. Mindez különösen aggasztó annak fényében, hogy a 2015-ös közbeszerzési törvény a korábbiakhoz képest több esetben is kötelezővé teszi a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó alkalmazását, így az eljárások jelentős hányadában a felek kifejezetten szakértői közreműködés mellett kerülnek a Közbeszerzési Döntőbizottság, majd a bíróság látókörébe.

Fentiekben a közbeszerzési jogszabályok változékonyságának és relatív bonyolultságának egyes aspektusaira kívántam felhívni a figyelmet. Álláspontom szerint a gyakori és sokrétű jogszabályváltozás, az eljárások kiszámíthatatlansága kérdésessé teszik, hogy akár a hazai, akár az uniós célkitűzések, amelyek szerint a gazdasági szereplők számára egyszerűbbé és érthetőbbé kell tenni a közbeszerzési eljárásokat, valaha a realitást közelítették-e. A tendencia éppen ezzel ellentétes: a jogszabályok egyre hosszabbak és részletesebbek, a közbeszerzés hatálya alá vont szervezetek köre bővül, ugyanakkor a jogalkalmazást segítő szervezetek egymás között sem tudnak megállapodni az értelmezési kérdésekben. Így nem meglepő, ha rekordösszegű bírságokat szab ki a Közbeszerzési Hatóság, azonban a bírságok összegének és gyakoriságának emelkedésétől a rendszerben rejlő problémák nem oldódnak meg.

## Bibliográfia

### Irodalom

- BOROS Anita – TÁTRAI Tünde (2011): *Közbeszerzés kommentár*. Budapest, Complex Kiadó.
- CORVAGLIA, Maria Anna (2016): Public Procurement and Private Standards: Ensuring Sustainability Under the WTO Agreement on Government Procurement. *Journal of International Economic Law*, Vol. 19, No. 3. 607–627. DOI: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgw053>
- DEZSŐ Attila szerk. (2015): *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Budapest, Wolters Kluwer.
- DEZSŐ Attila szerk. (2016): *Kommentár a közbeszerzési törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- DIMITRI, Nicola (2012): Best Value for Money in Procurement. Maastricht School of Management Working Paper Series No. 2012/2. *Journal of Public Procurement*, Vol. 13, No. 2. 149–175. DOI: <https://doi.org/10.1108/JOPP-13-02-2013-B001>

<sup>37</sup> Közbeszerzési Hatóság 2016, 32.

<sup>38</sup> PUSKÁS 2017.

- A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az egységes európai közbeszerzési dokumentum (ESPD) gyakorlati alkalmazásának felülvizsgálatáról.* COM(2017)242 final, Brüsszel, 2017. 05. 17.
- FARKAS Csaba (2017): Bevezetés helyett, avagy az új közbeszerzési törvény történeti előzményei. In FARKAS Csaba szerk.: *Húsz év mérlegen. Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője.* Lectiones Iuridicae 17. Szeged, Iurisperiuss Bt. 9–17.
- HERCZEG Ágnes (2017): A becslött érték meghatározásának változása az új Kbt. tükrében. In FARKAS Csaba szerk.: *Húsz év mérlegen. Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője.* Lectiones Iuridicae, 17. Szeged, Iurisperiuss Bt. 55–64.
- JUHÁSZ Ágnes (2013): Az európai közbeszerzési jog reformja. In KARLOVITZ János Tibor szerk.: *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban.* ISBN 978-80-89691-21-0, 17–24. Elérhető: [www.irisro.org/tarstud2015aprilis/13JuhaszAgnes.pdf](http://www.irisro.org/tarstud2015aprilis/13JuhaszAgnes.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- JUHÁSZ Ágnes (2014): *A közbeszerzésről másképpen. Közjog és magánjog határán.* Szeged, Lectum Kiadó.
- KISS Judit Katalin (2016): Útban a stratégiai irányok felé – szemléletváltás az új közbeszerzési irányelvekben. *Közbeszerzési Szemle*, 6. évf. 9. sz. 40–48.
- Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről* (2016). Budapest, Közbeszerzési Hatóság.
- PUSKÁS Sándor (2017): *A Közbeszerzési Döntőbizottság tapasztalatai.* Előadás, 2017. november 14. Budapest, Közbeszerzési Hatóság. Elérhető: <http://kozbeszerzes.hu/dokumentumok/megtekint/1510838198/2182/> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- SOÓS Csaba (2015): A nyilatkozási elv bevezetése a közbeszerzésben. *Közbeszerzési Szemle*, 5. évf. 8. sz. 41–50.
- TÁTRAI Tünde – DUDÁS Gábor (2015): Adatvédelem és közbeszerzés határán. *Acta Humana*, 3. évf. 5. sz. 39–49.
- TÁTRAI Tünde (2009): Verseny a közbeszerzési piacon. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 9. sz. 835–848.
- VÁNDOR Csaba (2016): *Pályázati közbeszerzés a változó jogi erőtérben.* Doktori értekezés kézirat. Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- VÁNDOR Csaba (2017): A pályázati támogatásból megvalósuló közbeszerzések aktuális kérdései. In FARKAS Csaba szerk.: *Húsz év mérlegen. Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője.* Lectiones Iuridicae 17. Szeged, Iurisperiuss Kiadó. 41–53.
- WTO (2012): *Revised Agreement of Government Procurement.* Geneve, WTO. Elérhető: [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

## Jogforrások

1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről  
2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről  
2008. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról  
2010. évi CXIX. törvény a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról  
2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről  
2013. évi CXVI. törvény a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról  
2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

- 29/2004. (IX. 8.) IM rendelet a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység feltételét képező közbeszerzési gyakorlatra és annak igazolására vonatkozó szabályokról
- 30/2004. (IX. 8.) IM-PM együttes rendelet a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység feltételét képező felelősségbiztosításra vonatkozó szabályokról
- 93/2011. (XII. 30.) NFM rendelet a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenységről
- 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről
- 14/2016. (V. 25.) MvM rendelet a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről
- 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- A Bizottság (EU) 2016/7 végrehajtási rendelete (2016. január 5.) az egységes európai közbeszerzési dokumentum formanyomtatványának meghatározásáról
- A Közbeszerzési Döntőbizottság D.650/14/2016. sz. határozata

Vákát oldal

# Az igazságos közbeszerzés eszköze? Az öntisztázás

*Herczeg Ágnes*

## Absztrakt

Az öntisztázás lényege, hogy egy gazdasági szereplő, amely egy vagy több meghatározott kizáró ok hatálya alatt áll, intézkedéseket tehet annak érdekében, hogy a jövőben a kizárás alapját képező cselekményt ne kövesse el, illetve csökkentse ennek kockázatát. Amennyiben ezen intézkedések megtételét bizonyítani tudja, úgy kérheti a Közbeszerzési Hatóságtól, hogy a kizáró ok fennállása ellenére *felmentse* a gazdasági szereplőt a negatív következmények alkalmazása alól.

Az öntisztázás intézményének közel kétéves bevezetése óta levonható tapasztalatokat foglalja össze az előadás.

**Kulcsszavak:** *közbeszerzés, kizáró okok, öntisztázás, megbízhatóság*

## 1. Bevezetés

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt. vagy közbeszerzési törvény) 62–65. §-ai meghatározzák az ajánlattevőkkel és a részvételre jelentkezőkkel kapcsolatos azon követelményeket, amelyek egyrészt a gazdasági szereplők jogi helyzetére, másrészt a műszaki és szakmai feltételekre vagy gazdasági és pénzügyi feltételekkel kapcsolatos követelményekre vonatkoznak.

A műszaki – szakmai és gazdasági – pénzügyi feltételekkel kapcsolatos követelményeket összefoglaló elnevezéssel *alkalmassági követelményeknek* nevezzük, míg a jogi helyzetre vonatkozó előírások a *kizáró okok*. A kizáró okok határozzák meg azokat a feltételeket, amelyek fennállása kizárja a gazdasági szereplőt abból az alanyi körből, hogy a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tegyen alvállalkozóként, illetve az alkalmasság igazolásához kapacitást biztosító szervezetként vegyen részt.

A kizáró okok szabályozásával a jogalkotó általános rosszallását fejezi ki valamely olyan előzménnyel kapcsolatosan, amely a gazdasági szereplők korábbi előéletére vonatkozik. Ez az általános rosszallás megdönthetetlen vélelemként kizárja az érintett gazdasági szereplőket a közpénzek felhasználásából.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dezső 2015, 500.

A kizáró okokat a törvény taxatívén felsorolja, két nagy csoportra bontva azokat:

- egyrészt a kötelezően alkalmazandó kizáró okok csoportjára, amelyeket minden ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárásban alkalmazni, és amennyiben az ajánlattevővel, az ajánlattevő alvállalkozójával vagy az ajánlattevő ajánlatában az alkalmaság igazolásához kapacitást biztosító szervezettel szemben ezen körülmények közül bármelyik fennáll, köteles őt az eljárásból kizárni;
- a másik csoport pedig azon kizáró okok köre, amelyek alkalmazásáról az ajánlatkérő szabadon dönthet az adott közbeszerzési eljárásban.

A kizáró okok tehát nemcsak az ajánlattevői körre vonatkoznak, hanem azon gazdasági szereplőkre is, akik valamilyen formában nevesítetten megjelennek egy adott ajánlatban. Amennyiben bármelyikükkel szemben fennáll egy kizáró ok is, úgy az az ajánlat érvénytelenségét eredményezi.

Az *öntisztázás* intézményét a 2015-ös Kbt.<sup>2</sup> vezette be, eleget téve az új, 2014-es irányelvi szabályozásnak.<sup>3</sup> (Az öntisztázás intézményét az irányelv a német és az osztrák szabályozásból vette át.<sup>4</sup>)

A 2014/24/EU irányelv szerint<sup>5</sup> a gazdasági szereplő bizonyítékkal szolgálhat a tekintetben, hogy a releváns kizárási okok ellenére az általa tett intézkedések kellőképpen igazolják a megbízhatóságát. Amennyiben ez a bizonyíték kielégítőnek bizonyul, a gazdasági szereplőt nem lehet kizárni a közbeszerzési eljárásból.<sup>6</sup>

Az öntisztázás koncepciója szerint egy olyan cég, amely korrupcióban volt érintett a múltban, visszanyerheti a közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogát, amennyiben messzemenő szervezeti és személyzeti intézkedések sorozatával gondoskodik arról, hogy a jövőben nem követ el hasonló cselekményeket.<sup>7</sup> Az öntisztázás nem érinti a kizáró ok fennállását, csupán azt jelenti, hogy a gazdasági szereplő a kizáró ok fennállásának ellenére indulhat közbeszerzési eljárásokban.<sup>8</sup>

Az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról szóló Zöld Könyv<sup>9</sup> megfogalmazása szerint az öntisztázás jogintézménye a kizáró okok végrehajtása és az arányosság, valamint az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása közötti egyensúly megteremtését célozza.

<sup>2</sup> 2015. évi CXLI. törvény.

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>4</sup> Dezső 2016, 325.

<sup>5</sup> 2014/24/EU irányelv 57. cikk (6) bekezdés.

<sup>6</sup> *A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Kbt. 64. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól* 2017.

<sup>7</sup> NAGY 2015, 39–44.

<sup>8</sup> *A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Kbt. 64. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól* 2017.

<sup>9</sup> *Zöld Könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról. Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé.* COM(2011)15 végleges (2011). 54.

## 2. Az öntisztázás alkalmazhatósága

A Kbt. által taxatívén felsorolt, kötelezően alkalmazandó<sup>10</sup> és szabadon választható<sup>11</sup> kizáró okok közül az öntisztázás két esetben nem alkalmazható. Egyrészt, ha a kizáró ok az egy évnél régebben lejárt adó-, vámfizetési vagy társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség nem teljesítése miatt áll fenn, másrészt abban az esetben, ha az adott gazdasági szereplő tevékenységét a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló törvény alapján a bíróság jogerős ítéletében korlátozta.

Ezen két esetben tehát nem engedi meg a jogszabály az öntisztázás alkalmazását, valamennyi egyéb esetben azonban igen.

Magyarországon a kizáró okok hatálya alá került gazdasági szereplők megbízhatóságát a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) vizsgálja. A gazdasági szereplő kérelmet nyújthat be a Közbeszerzési Hatósághoz annak megállapítása érdekében, hogy az általa hozott intézkedések a kizáró ok fennállásának ellenére kellőképpen igazolják a megbízhatóságát. A kérelemmel együtt az érintett a megtett intézkedésekkel kapcsolatos bizonyítékokat is csatolni köteles.<sup>12</sup> Az alábbiakban ezen eljárás részletei kerülnek bemutatásra.

## 3. Az öntisztázási kérelem vizsgálatának menete

### 3.1. Eljárásjogi vizsgálat két lépcsőben

Az öntisztázási kérelem benyújtása esetén a Hatóság első körben eljárásjogi vizsgálatot végez, amely alapján arról dönt, hogy a kérelmező jogosult-e az öntisztázás igénybevételére.

Ezen vizsgálat során első körben a Hatóság megvizsgálja, hogy valóban fennáll-e a kizáró ok a kérelmezővel szemben, ezt követően pedig azt, hogy nem zárja-e ki törvény az öntisztázás lehetőségét.

### 3.2. Érdemi vizsgálat

#### 3.2.1. *Reparáció*

Amennyiben az eljárásjogi vizsgálat után a Hatóság megállapította a kérelmező ügyfélképességét, sor kerül az érdemi vizsgálatra. Ennek keretében a kérelmező azt köteles igazolni, hogy a bűncselekménnyel, kötelességszegéssel vagy egyéb jogsértéssel okozott kárt – a károsult által elfogadott mértékben – megtérítette vagy arra meghatározott határidővel kötelezettséget vállalt, továbbá, hogy az illetékes hatóságokkal aktívan együttműködve átfogóan tisztázta az ügy tényállását és körülményeit, és hogy olyan technikai, szervezeti és személyi intézkedést hozott, amely alkalmas a további bűncselekmény, kötelességszegés, illetve egyéb jogsértés megelőzésére.

<sup>10</sup> Kbt. 62. §

<sup>11</sup> Kbt. 63. §

<sup>12</sup> Kbt. 188. § (1) bekezdés.



Ezen feltételek konjunktívák, azaz együttesen kell bizonyítani azok megvalósulását az eredményes öntisztázás érdekében.

Az elfogadható intézkedéseket nem nevesítette pontosan a jogalkotó, csupán intézkedéstípusokat jelölt meg. Így a jogalkotó a Közbeszerzési Hatóság mérlegelési jogkörébe utalta annak megítélését, hogy egy adott intézkedés a kizáró ok fennállásával szembeni öntisztázásra alkalmas-e.

Az elfogadható intézkedések köréről a Hatóság elnöke tájékoztatót<sup>13</sup> adott ki, amelyben az egyes intézkedéstípusok vizsgálatának szempontjaihoz ad iránymutatást.

A kizáró ok megvalósulásával okozott kár tekintetében, amennyiben nyilvánvalóan nem történt károkozás, a Hatóság a tájékoztatója értelmében elfogadja a kérelmező nyilatkozatát akkor, ha ezzel ellentétes információ, illetve dokumentum nem jutott a tudomására.

Abban az esetben, ha a Hatóság arra a megállapításra jut, hogy történt károkozás, az érdemi vizsgálat következő lépése annak megállapítása, hogy azonosítható-e a károsult.

Amennyiben azonosítható a károsult, a Hatóság megvizsgálja a Kbt. 188. § (2) bekezdés a) pontjának mindkét fordulatát, vagyis hogy megtörtént-e a reparáció, vagy a kérelmező a károsult által elfogadott mértékben, meghatározott határidővel kötelezettséget vállalt-e erre.

Előfordulhat, hogy a károsult személye nem azonosítható, azonban a Hatóság rendelkezésre álló adatok alapján történt károkozás. A Hatóság a Kbt. 188. § (2) bekezdés a) pontjának való megfelelés körében azt vizsgálja, hogy a kérelmező milyen intézkedéseket hozott a későbbiek során hozzá beérkező károsulti igények kompenzációja tekintetében.

### 3.2.2. Aktív együttműködés

A Hatóság az *illetékes hatóság* fogalmát az adott kizáró ok tényállásához kapcsolódóan értelmezi, eszerint lehet az illetékes hatóság egy tényleges hatóság, vagy akár a kérelmező korábbi szerződéses partnere, illetve a bírósági gyakorlat alapján maga az ajánlatkérő is.

Az együttműködésnek a tájékoztató előírása szerint a tényállás tisztázására kell irányulnia, ebből következően az a tény, hogy a kérelmező a kizáró ok alapjául szolgáló eljárás során vitatja korábbi magatartásának jogi minősítését – akár előzetes vitarendezési vagy jogorvoslati eljárás keretében –, még nem zárja ki, hogy megállapítható legyen az együttműködés.

Az együttműködés mértéke tekintetében a Hatóság figyelembe veszi a jogsértés súlyosságát és egyéb körülményeit. Az általánosan magasabb szintű elvárást támaszt a kérelmezők felé azzal, hogy a törvényi kötelezettség pusztá teljesítését nem tekinti aktív együttműködésnek, ilyenkor a kérelmezőnek a törvényi kötelezettségén túlmutató magatartást kell igazolnia.

<sup>13</sup> *A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Kbt. 64. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól* 2017.

Az együttműködés irányába mutathat az is, ha a kérelmező által csatolt dokumentumok alapján megállapítható, hogy a kérelmező a jogsértő állapotot azonnal megszüntette, és a terhére rótt cselekmény elkövetését nem vitatta. Az aktív együttműködés tényét igazolhatja az is, ha a kérelmező olyan adatokat bocsátott az illetékes hatóság rendelkezésére, amelyekre törvényi kötelezettsége nem állt fenn, vagy az illetékes hatóság nyilatkozatában elismeri, hogy a kérelmező az eljárás során együttműködő magatartást tanúsított.

### 3.2.3. *Preventív intézkedések*

A jövőbeni jogsértések megelőzésére alkalmas intézkedések vizsgálata során döntő kérdés, hogy az intézkedések meghozatalára valóban az érintett kizáró okkal összefüggésben került-e sor. A Hatóság álláspontja szerint az olyan intézkedés nem lehet alkalmas a jogsértés ismételt elkövetésének megelőzésére, amelyet a kizáró ok bekövetkezése előtt hoztak meg.

Tekintettel azonban arra, hogy sok esetben a kizáró ok beállta és a jogsértés bekövetkezése elválik egymástól, a Hatóság elfogadja a Kbt. 188. § (2) bekezdés *c*) pontja teljesítéseként olyan intézkedések igazolását is, amelyek ugyan a kizáró ok bekövetkezte (például a jogsértés jogerős megállapítása) előtt, azonban a jogsértés elkövetését követően kerültek meghozatalra, amennyiben a kérelmező be tudja bizonyítani, hogy az intézkedések a jövőben is alkalmasak a prevencióra. Ilyenek lehetnek a folyamatosan biztosított intézkedések, mint például a rendszeres időközönként való oktatások szervezése.

A Kbt. 188. § (2) bekezdés *c*) pontja a *preventív intézkedéseket* három csoportba sorolja: egyrészt a személyi intézkedések, másrészt a szervezeti intézkedések, harmadrészt pedig a technikai intézkedések.

A *személyi intézkedés* körében a legsúlyosabb intézkedés, amit a Hatóság elfogadhatónak tart, a felelős munkavállaló munkaviszonyának megszüntetése vagy például fegyelmi eljárás lefolytatása.

*Szervezeti intézkedésként* belső ellenőrzési mechanizmusok bevezetése, belső szabályzatok alkotása vagy oktatások, képzések tartása is elfogadható igazolás lehet.

*Technikai intézkedés* lehet például minőségbiztosítási rendszerek bevezetése, speciális munkavédelmi eszközök biztosítása, naprakész adatbázisok vezetése.

## 4. Az eddigi tapasztalatok közzététele

Az elfogadható intézkedésekről a tájékoztató mellett a Hatóság eddigi határozatainak vizsgálata alapján kaphatunk képet. Ezt némileg megnehezíti az a tény, hogy a Hatóság csak a megengedő határozatokat hozza nyilvánosságra, tehát csak azokat az ügyeket, ahol helyt adott az öntisztázási kérelemnek. A jogintézmény fennállása óta eltelt közel két év alatt ez összesen 21 esetet jelent.

## 5. Külföldi minták

### 5.1. Ausztria

Az öntisztázás intézményével részletesen Nagy Gabriella foglalkozik egy 2015-ben megjelent tanulmányában,<sup>14</sup> amelyben ismerteti az irányelvi mintául alkalmazott osztrák és német modellt. Ausztriában 2007-ben vezették be az öntisztázás lehetőségét, a 2006-os Szövetési Közbeszerzési Törvény módosításával, az osztrák bíróságok ítélkezési gyakorlatában azonban már korábban is megjelent az öntisztázás lehetősége.

Az osztrák szabályozásban az öntisztázás során elfogadható intézkedések a minőség-ellenőrző rendszerek bevezetése, belső auditáló egységek felállítása, valamint belső felelősségi és kártérítési szabályok bevezetése.

A megbízhatóság megállapítását a jogszabály az ajánlatkérő hatáskörébe utalja, itt tehát az ajánlatkérő mérlegeli azt, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a kizáró ok hatálya alatt álló gazdasági szereplő a konkrét jogszabálysértés súlyának ellentételezéseként megfelelő intézkedések megtételét tudja-e bemutatni ahhoz, hogy az adott eljárásból ne zárják ki.

Az osztrák gyakorlat alapján a következő intézkedések minősülhetnek megfelelőnek a megbízhatóság helyreállításához:

- a nyomozó hatóságokkal való teljes együttműködés;
- valamennyi vezető pozícióban lévő munkavállalónak való felmondás, akik bármilyen módon részt vettek a szabálysértésben;
- a vállalaton belüli döntéshozatali folyamatok megváltoztatása a jövőbeli szabálysértések elkerülése érdekében;
- általános magatartási szabályok bevezetése és ezek kikötése a munkaszerződésben;
- belső felelősségi és kártérítési szabályok bevezetése a jogszabályoknak, illetve belső magatartási szabályoknak való megfelelés biztositása érdekében;
- úgynevezett compilance szabályok felállítása, compilance vezetői poszt létrehozása a szabályoknak való megfelelés ellenőrzése érdekében;
- belső bejelentővédelmi szabályzatok megalkotása az esetleges cégen belüli közérdekű bejelentő védelme érdekében.

A jogorvoslatot illetően az osztrák jog alapján mind szövetségi, mind tartományi szinten megtámadható a közbeszerzési döntőbizottságok előtt az ajánlatkérő azon döntése, amely kizár az eljárásból egy olyan ajánlattevőt, aki egyébként úgynevezett öntisztázó intézkedésekkel próbálta megbízhatóságát bebizonyítani. Ugyanakkor egy ajánlattevő az ajánlatkérőnek a nyertes ajánlattevő kiválasztására vonatkozó döntését is megtámadhatja, amennyiben a másik ajánlattevő álláspontja szerint a szerződést egy nem megbízható ajánlattevőnek ítélte oda, megkérdőjelezve ezen ajánlattevő öntisztázó intézkedéseinek megfelelését.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> NAGY 2015, 39–44.

<sup>15</sup> NAGY 2015, 40.

Az osztrák gyakorlattal kapcsolatban kiemelendő, hogy az öntisztázás elfogadásának lehetősége – mivel ajánlatkérői hatáskör, így eljárásonként alkalmazzák – egyrészt rugalmasabbá teszi a jogintézményt, mivel az időigényesebb hatósági eljárás így nem szükséges; azonban minden egyes eljárásnál, amelyben az érintett gazdasági szereplő részt kíván venni, újra el kell fogadtatnia az alkalmazott intézkedések megfelelőségét. Így azonban előfordulhat, hogy azt az intézkedéscsoportot, amit az egyik ajánlatkérő elfogadott és megfelelőnek ítélt, egy másik ajánlatkérő nem tekinti elfogadhatónak, ami megnehezíti a lehetőséggel élni kívánó szervezet tevékenységét.

## 5.2. Németország

A német közbeszerzési szabályok, ahol a kötelező kizárási okokról rendelkeznek, mindig tartalmaznak egy kivételi klauzulát. E szerint az adott kizárási okot nem kell alkalmazni, ha a szabálysértés egyedi körülményei miatt a szóban forgó vállalkozás megbízhatóságát nem lehet megkérdőjelezni. Ebből következik, hogy az ajánlatkérőknek mindig figyelembe kell venniük egy adott ajánlattevő öntisztázó intézkedéseit, és ezen alapszik a német jogban a bíróságok által kialakított ítélkezési gyakorlat is.

A német bíróságok ítélkezési gyakorlatában az 1990-es évek közepén jelent meg az öntisztázás jogintézménye. A gyakorlat lényege, hogy pusztán az a tény, hogy egy ajánlattevő súlyos szabálysértést követett el, nem elegendő ok az ajánlattevő közbeszerzési eljárásból történő kizáráshoz. Az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlattevő múltbéli magatartása alapos okot szolgáltat-e ahhoz, hogy az ajánlattevő megbízhatóságát jelentős mértékben kétségbe vonja jövőbeli szerződések odaítélése vonatkozásában is. E tekintetben az ajánlatkérőnek különösen azt kell megvizsgálnia, hogy az ajánlattevő tett-e öntisztázó intézkedéseket, olyan hihető és ígéretes intézkedéseket, amelyek megakadályozzák, hogy a múltban elkövetett szabálysértések a jövőben megismétlődhessenek.

E vizsgálat szükségessége a német alkotmányjog – és az uniós jog – olyan alapelveiből eredeztethető elsősorban, mint a piaci verseny elsődlegessége és az arányosság alapelve.

Az ajánlatkérők széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak eldöntésében, hogy az ajánlattevő elégséges öntisztázó intézkedést tett-e, ezt azonban bíróság felülvizsgálhatja, illetve felül is kell vizsgálnia.

A sikeres öntisztázás fő elemei a következők:

- a tények és körülmények teljes körű feltárása és tisztázása, valamint a nyomozó hatóságokkal, illetve az ajánlatkérőkkel való aktív együttműködés;
- valamennyi okozott kár megtérítése;
- a szabálysértésben érintett partnerek, vezető tisztségviselők és munkavállalók azonnali elbocsátása, valamint annak biztosítása, hogy az érintett részvényeseknek nem lehet további befolyása a vállalat üzletmenetébe.<sup>16</sup>

A német minta is – az osztrákhöz hasonlóan – az egyedi ajánlatkérői mérlegelés rendszerére épül, amely ugyanúgy magában rejtja az ott megemlített kockázatot.

<sup>16</sup> NAGY 2015, 41.

### 5.3. Európán kívül

Érdekességként megemlítendő, hogy az öntisztázást ismeri például az izraeli közbeszerzési szabályozás is, az általános közigazgatási jog alapelveiből levezetve, a mexikói közbeszerzési törvény is tartalmaz ilyen lehetőséget (amennyiben az eredetileg megsértett jogszabályi rendelkezésnek a vállalkozás spontán, önként eleget tesz), az Amerikai Egyesült Államokban pedig a vállalati öntisztítás egy kifejezetten széles körben alkalmazott koncepció.<sup>17</sup>

## 6. Összegzés

Összességében elmondható, hogy az öntisztázásnak még nincs kiforrott gyakorlata hazánkban, az intézmény meglehetősen idegen az igazságos és tiszta verseny elképzelésétől, mivel olyan súlyos jogsértések esetében is elvi lehetőséget biztosít a gazdasági szereplők számára, amelyek tekintetében az nem feltétlenül indokolt. Továbbá igen szubjektív a megengedhetőség eldöntése, az elutasításokról pedig nem áll rendelkezésre megfelelő információ a jogalkalmazók számára, amelyből érdemi következtetéseket lehetne levonni. Ugyanakkor az Európai Unió egyértelműen elvárja tőlünk ennek alkalmazását, így a lehetőség szabályozása további fejlesztést igényelne.

## Bibliográfia

### Irodalom

- DEZSŐ Attila szerk. (2015): *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Budapest, Wolters Kluwer.
- DEZSŐ Attila szerk. (2016): *Kommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- Zöld Könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról. Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé. COM(2011)15 végleges (2011). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0015&from=HU>
- A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Kbt. 64. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól (2017). *Közbeszerzési Értesítő*, 55. sz. 2017. április 10. Elérhető: [www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/b4/be/b4bea98e-5b7b-41cb-932f-dd2cd266adc3/elnoki\\_tajekoztato\\_az\\_ontisztazasrol.pdf](http://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/b4/be/b4bea98e-5b7b-41cb-932f-dd2cd266adc3/elnoki_tajekoztato_az_ontisztazasrol.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- NAGY Gabriella (2015): Az öntisztázás intézményének európai gyakorlata a közbeszerzés területén. *Közbeszerzési Szemle*, 5. évf. 9. sz. 39–44.

<sup>17</sup> NAGY 2015, 42–44.

**Jogforrások**

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Vákát oldal

# Az EU kereskedelmi és beruházási megállapodásaiból származó kötelezettségek jellege

*Horváthy Balázs*

## Absztrakt

A tanulmány arra keresi a választ, hogy az EU új generációs kereskedelmi és beruházási egyezményei alapján milyen típusú kötelezettségek keletkeznek a szerződő felek vonatkozásában, valamint hogy e kötelezettségekért fennálló felelősség milyen módon oszlik meg az Európai Unió, illetve a tagállamok között. A téma aktualitását a hatáskörmegosztást érintő fejlemények (Európai Bíróság 2/15 véleménye) és az új típusú, már beruházási vitarendezési kötelezettségeket is magában foglaló egyezmények által felvetett elméleti és gyakorlati kérdések egyaránt megalapozzák. A tanulmány ezek alapján az Unió és a tagállamok hatáskörmegosztását elemzi, amelynek során egyrészt az Európai Unió nézőpontjából a kereskedelempolitikai hatáskör tárgyi hatályát, a közvetlen külföldi befektetések fogalmi háttérét mutatja be, másfelől a tagállamok irányából nézve vizsgálja, hogy a kizárólagos hatáskör mennyiben érinti a tagállamok hatáskörgyakorlását, nevezetesen a tagállamok által jelenleg is fenntartott, hozzávetőleg 1200 kétoldalú beruházási egyezmény jövőbeni sorsát. Végül a dolgozat a tárgyalta egyezményekkel összefüggő felelősségi dilemmára reflektál: arra kísérel meg választ adni, hogy a fennálló hatásköri keretek között ezen egyezmények esetében miként oszlik meg az Unió és a tagállamok felelőssége, és e felelősség hogyan értelmezhető a szerződő fél harmadik államok perspektívájából.

**Kulcsszavak:** *közös kereskedelempolitika, külföldi közvetlen befektetés, hatáskörmegosztás*

## 1. Bevezető

A jelen tanulmány tárgyát képező egyezmények háttérében álló alapkérdések, valamint a kereskedelmi forgalom és a külföldi beruházások kapcsolódási pontjai a nemzetközi kereskedelmi jogalkotásban hosszú időn keresztül csak érintőlegesen jelentkeztek. A globalizáció folyamata azonban magával hozta a külföldi befektetésekben megjelenő tőke mozgások jelentős felfutását, amely folyamat a nemzetközi kereskedelmi jogi, valamint az uniós jogi jogalkotásra is jelentős hatást fejtett ki. Mindezt számszerűsítve látható, hogy habár a gazdasági világválságot követően globális szinten a közvetlen befektetéseket célzó tőke mozgások (Foreign Direct Investment – FDI) szintje visszaesett, azonban az elmúlt



években újból növekedésnek indulva 2016-ra elérte az 1750 milliárd USD összeget.<sup>1</sup> Mindemellert nem lényegtelen szempont az sem, hogy a közvetlen tőkebefektetések beáramlása, illetve kihelyezése tekintetében az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) világelső.<sup>2</sup> A tőke-mozgások felfutása értelemszerűen erősíti az igényt a nagyobb biztonságot, kiszámíthatóságot jelentő nemzetközi szintű szabályozás megalapozására. A mélyebb elemzést ehelyütt mellőzve csak utalunk a közvetlen tőkebefektetések versenyképességi, gazdasági és egyéb jóléti hatásaira,<sup>3</sup> amely magyarázatot adhat arra, hogy az uniós tagállamok – a világ többi országához hasonlóan – miért tesznek jelentős erőfeszítéseket a külföldi beruházások bevonására, amelynek legfontosabb eszközei a tagállamok által kötött kétoldalú befektetési megállapodások (Bilateral Investment Treaty – BIT), valamint az utóbbiak szerepét fokozatosan átvevő uniós szintű kereskedelmi és beruházási megállapodások.

Az alábbi írás egy átfogó kutatásba illeszkedve az Európai Unió úgynevezett *új generációs kereskedelmi egyezményeinek* alapsajátosságait vizsgálja,<sup>4</sup> és elsősorban arra keresi a választ, hogy ezen egyezmények milyen szempontok mentén helyezhetők el, illetve értelmezhetők az Unió és a tagállamok viszonyrendszerében. A tanulmány célja elsősorban a problémafelvetés és a téma kereteinek felvázolása, illetve egyes aspektusainak kiemelése, vagyis az alábbi gondolatmenet egy későbbiekben tervezett monográfia előtanulmányaként is felfogható. A tanulmány két fő kérdést vizsgál részletesebben. Egyrészt ezen egyezmények megkötésével kapcsolatban az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás problémáit járja körül, másfelől vizsgálja, hogy az egyezmények milyen felelősségi kérdéseket vetnek fel az Unió és a tagállamok kontextusában.

## 2. A hatáskör kérdése az Európai Unió és az uniós jog nézőpontjából

Az Európai Unió kereskedelmi és beruházási megállapodásainak kulcskérdése – mintegy az itt tárgyalt problémák előkérdése –, hogy az adott egyezmény megkötését mennyiben és milyen módon határozza meg az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás. A hatásköri problémát az irodalom – ezen belül a hazai irodalom is – részletesen tárgyalja,<sup>5</sup> így

<sup>1</sup> A 2007-ben mért 1900 milliárd USD összeg a válság nyomán jelentősen visszaesett, majd a válság után, 2010-ben már 5%-os emelkedés mellett 1240 milliárd USD összegű globális tőkeforgalom volt mérhető. A jelenlegi becslések 2017-re 1800 milliárd USD, 2018-ra pedig 1850 milliárd USD forgalmat valószínűsítene. Lásd UNCTAD 2017, X–XIII.

<sup>2</sup> 2016-ban az EU-ba irányuló közvetlen befektetés elérte az 566 milliárd USD, a kiáramló tőke pedig a 470 milliárd USD összeget (összehasonlításképpen, ugyanezen adatok az USA esetében 391 milliárd és 299 milliárd USD; Oroszország esetében 37 milliárd és 27 milliárd USD; Kína esetében pedig 133 milliárd és 183 milliárd USD összegre rúgtak). Lásd UNCTAD 2017, 222–225.

<sup>3</sup> Részletesebb lásd TREBILCOCK 2011, 125–127. Külön hangsúlyozza a közvetlen befektetések jelentőségét a fejlődő országok szemszögéből nézve, amely államok (a könyvben idézett 2009-es adatok alapján) a globális FDI forgalmának 40%-át tették ki.

<sup>4</sup> Vagyis olyan szabadkereskedelmi egyezmények (FTA), amelyek a ma már klasszikusnak számító kereskedelmi kérdéseken túlmenően (áruforgalom, szolgáltatások kereskedelme stb.) közvetlen tőkebefektetésekkel kapcsolatos rendelkezéseket, ISDS-vitarendezést, környezetvédelmi, szociálpolitikai stb. célokat és rendelkezéseket is magukban foglalnak, lásd ehhez ZELAZNA 2012, 95–105.

<sup>5</sup> BALÁZS–SONNEVEND 2015; BARTHA 2015a; BARTHA 2015b; BUNGENBERG 2009; BUNGENBERG 2010; CALLIESS–RUFFERT 2011; CEYSSENS 2005; GRABITZ–HILF–NETTESHEIM 2011; HORVÁTHY 2004; HORVÁTHY 2012; HORVÁTHY 2016; KRAJEWSKI 2005; TIETJE 2009; VINCZE 2011.

az alábbiakban ezen előzményekre támaszkodva foglaljuk össze a hatáskörmegosztás kerekeit olyan mélységig, amilyen szinten e kérdés kifejtése a további, felelősséggel összefüggő kérdések vizsgálatához elengedhetetlen.

A hatályos alapszerződési keretek között lényeges, hogy – megerősítve az Európai Bíróság több évtizedes gyakorlatát – az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése értelmében az Unió a közös kereskedelempolitika területén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Az EUMSZ 206. cikke alapján vámunió létrehozásával az Unió a közös érdekek megfelelően hozzájárul a nemzetközi kereskedelem mellett a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez, valamint a vám- és egyéb akadályok csökkentéséhez. Az EUMSZ 207. cikk pedig a közvetlen külföldi befektetéseket az Unió közös kereskedelempolitikájához tartozó területként nevezi meg. Az uniós kizárólagos hatáskör következképpen felhatalmazást ad arra, hogy az Unió a tőkepiacokat harmadik államok viszonyában is szabályozza, más szóval hogy a liberalizáció irányában nemzetközi szinten is lépéseket tegyen.

Az alapszerződés a közvetlen külföldi befektetések fogalmát használja, amely széles koncepciót takar, és a beruházási folyamatok mindkét irányát felöleli: az uniós vállalkozások által harmadik államokban eszközölt beruházásai mellett a harmadik országok vállalkozásai által az Európai Unióban végrehajtott befektetési tranzakciók egyaránt a cikk tárgyi hatálya alá tartoznak.<sup>6</sup> A *közvetlen beruházás* fogalmi definíciójával összefüggésben figyelembe vehetők a korábbi, a belső piaccal és a tőke szabad áramlásával kapcsolatos gyakorlatban felvetődő szempontok is, tekintettel arra, hogy a Bíróság több ügyben foglalkozott értelmezési kérdésekkel. A fogalom terjedelmének meghatározásakor a bírósági érvelés elsősorban a tőke szabad áramlásának feltételeit meghatározó Tanács 88/361/EGK irányelvre<sup>7</sup> hagyatkozott, amely utóbbi az OECD és az IMF definíciós bázisára épült. Ha ezt rávetítjük a közös kereskedelempolitika fogalmára, ennek alapján a közvetlen külföldi befektetés olyan határokon átnyúló beruházási ügyletként írható le, amely során a befektető egy külföldi vállalkozás számára tőkét bocsát rendelkezésre tartós, közvetlen gazdasági kapcsolat kialakításának céljából.<sup>8</sup> Ha a beruházás társaságban való részesedésszerzéssel jár együtt, akkor a részesedés lehetővé teszi a tulajdonosának, hogy ténylegesen részt vegyen a vállalat

<sup>6</sup> Az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdés alapján azonban nem minősülnek *külföldi* közvetlen befektetésnek az Unión belül végrehajtott beruházások, amelyek értelemszerűen nem a külkereskedelmi szabályok, hanem a belső piac körébe vonhatók. Lásd HERRMANN 2010; HINDELANG–MAYDELL 2010.

<sup>7</sup> A Tanács 88/361/EGK irányelve (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról.

<sup>8</sup> A *közvetlen befektetés* megjelenik az EUMSZ tőkemozgásokról és fizetésekről szóló fejezetében, az EUMSZ 63–66. cikkében. Ebben az összefüggésben a Bíróság a kifejezést az alapszerződési szabályok végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK irányelvhez mellékelte nomenklátúra figyelembevételével értelmezte, amely pedig jórészt az IMF és az OECD széles körben elfogadott meghatározásain alapul. Lásd például a 2006. december 12-i *Test Claimants in the FII Group Litigation* kontra *Commissioners of Inland Revenue* ügyben hozott ítélet, C-446/04., ECLI:EU:C:2006:774. Lásd továbbá a következőket: 2007. május 24-i *Holböck* kontra *Finanzamt Salzburg-Land* ügyben hozott ítélet, C-157/05., ECLI:EU:C:2007:297, 34. pont; 2007. október 23-i *Bizottság* kontra *Németország* ügyben hozott ítélet, C-112/05., ECLI:EU:C:2007:623, 18. pont; 2007. december 18-i *Skatteverket* kontra *Az.* ügyben hozott ítélet, C-101/05., ECLI:EU:C:2007:804, 46. pont; 2008. május 20-i *Staatssecretaris van Financiën* kontra *Orange European Smallcap Fund NV.* ügyben hozott ítélet; C-194/06., ECLI:EU:C:2008:289, 100. pont; 2008. február 14-i *Bizottság* kontra *Spanyolország* ügyben hozott ítélet; C-274/06.; ECLI:EU:C:2008:86, 18. pont; 2009. március 26-i *Bizottság* kontra *Olaszország* ügyben hozott ítélet, C-326/07., ECLI:EU:C:2009:193, 35. pont.

irányításában vagy ellenőrzésében.<sup>9</sup> Habár nem volt egyértelmű az alapszerződés szabályai szerint, az előző meghatározás alapján sejthető volt, hogy a közös kereskedelempolitika fogalma nem terjed ki az úgynevezett *portfóliobefektetésekre*, vagyis azokra a külföldi befektetésekre, amelyek során a befektető szándéka a rövid távú haszonszerzést, spekulatív jellegű ügylet lebonyolítását célozza, vagyis a befektető szándéka nem a vállalat működése tényleges irányításának, ellenőrzésének megszerzésére irányul.<sup>10</sup> A portfóliobefektetések és az EUMSZ 207. cikke alá tartozó befektetések között tehát a különbségtétel alapja a vállalat tényleges ellenőrzésének a szándéka. Az elhatárolással kapcsolatban az IMF gyakorlata egyfajta vélelmet állít fel, amely szerint egy vállalaton belül a 10% alatti részesedésszerzést portfólióügyletnek tekintik. Ez a megközelítés az uniós gyakorlatban is megjelent, azonban az Európai Bíróság befektetésekkel kapcsolatos korábbi ítélezési gyakorlatában<sup>11</sup> utalt arra, hogy a befektetéssel összefüggő tényleges irányítás nemcsak a részesedés mértékétől, hanem például a társasági szervezetben való részvételtől vagy a tagállami részvényjog különös rendelkezéseitől is függhet.

Kérdés, hogy a közös kereskedelempolitika milyen mértékben teremti meg az egységes fellépés hatásköri alapját. Mindenekelőtt az alapszerződés nem tisztázza, hogy a közös kereskedelempolitika milyen viszonyban áll a tőke szabad áramlásának külső feltételeihez kapcsolódó EUMSZ 63. és 64. cikkeken biztosított hatáskörökkel. Ez utóbbi ugyanis a tagállamok és az Unió osztott hatáskörébe tartozó belső piaci felhatalmazás, szemben a közös kereskedelempolitikai hatáskörrel, amely explicit módon kizárólagos hatáskört alapoz meg. Szintén nem volt egyöntetű annak megítélése, hogy az EUMSZ 207. cikk felhatalmazása kiterjed-e a beruházásokkal kapcsolatos vitarendezési eljárásokban való részvételre is. Ez nemcsak elvi kérdésként fogalmazódott meg, hanem gyakorlati problémaként, jelesül, hogy milyen módon lenne képes eljárni az Unió a beruházók és államok közötti vitarendezés legfontosabb fóruma előtt, az ICSID-ben, vagy más beruházási ügyekben is illetékes fórumokon (például UNCITRAL *ad hoc* választottbírósága, vagy gyakran kerülnek beruházási ügyek a londoni nemzetközi választottbíróság, illetve a stockholmi kereskedelmi kamara választottbírósági intézete elé).

E kérdésekre végül az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) adott választ a 2/15 sz. véleményében,<sup>12</sup> amelynek tárgya az Európai Unió és Szingapúr között letárgyalt és 2013-ban parafált szabadkereskedelmi megállapodással (EUSFTA) összefüggő hatásköri kérdések voltak. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) az EUMSZ 218. cikkének megfelelően kezdeményezte a véleményezési eljárást annak megválaszolása végett, hogy az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e az EUSFTA aláírására és megkötésére. A Bizottság az eljárásban – a Parlamenttel azonosan – amellet érvelt, hogy az EUMSZ 207. cikk kiterjed az egyezmény teljes egészére, így az EU kizárólagos hatáskörében egyedül kötheti meg az egyezményt. Ezzel szemben a Tanács és több tagállam – beleértve Magyar-

<sup>9</sup> Lásd ehhez például a fent már idézett ügyeket: C-446/04., 182. pont; C-157/05., 35. pont; C-112/05., 18. pont; C-194/06., 101. pont; valamint C-326/07., 35. pont.

<sup>10</sup> Az Európai Unió Bírósága a következőképpen írta le a *portfóliobefektetés* fogalmát: „a tőkepiaci értékpapírok egyedül pénzügyi befektetési céllal, a vállalkozás általános ügyvitele és irányítása befolyásolásának szándéka nélkül történő megszerzése”. Lásd 2006. szeptember 28-i ítélete a Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben, C-282/04. és C-283/04., ECLI:EU:C:2006:608, 19. pont.

<sup>11</sup> Lásd a fent idézett C-446/04. ügyet, 182. pont.

<sup>12</sup> Európai Bíróság 2/15 számú véleménye.

országot is – vitatta ezt az álláspontot, kijelentve, hogy az EU nem kötheti meg egyedül a megállapodást, mivel annak bizonyos részei az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe, sőt egyes elemei a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

Az Európai Bíróság véleményében megállapította, hogy az Európai Unió jelenlegi formájában nem kötheti meg egyedül a szabadkereskedelmi megállapodást Szingapúrral, mivel annak bizonyos tervezett rendelkezései az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak, vagyis azt a tagállamok és az EU csak együttesen eljárva, úgynevezett vegyes szerződést eredményezve köthetik meg.<sup>13</sup> Az Európai Bíróság az egyezmény által szabályozott tárgyköröket átvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy habár azok jelentős része vonatkozásában az Unió hatáskörrel rendelkezik, két nevesített területen a hatásköri kizárólagosság nem áll fenn. Egyrészt az Unió nem rendelkezik hatáskörrel a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetések területén, azaz az úgynevezett portfólióbefektetések vonatkozásában. Ennek meghatározása során a Bíróság a fent ismertetett korábbi definíciókra támaszkodott, vagyis többek között azokat a külföldi befektetéseket tekinti e kategóriába tartozónak, amelyek pénzügyi befektetési céllal társasági részesedésszerzéssel valósulnak meg anélkül, hogy a vállalkozás irányításának és ellenőrzésének a szándéka fennállna. Ahhoz, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezzen a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetések területén, a bírói gyakorlat szerint – különös tekintettel az úgynevezett AETR-elvre – a megállapodás megkötésének érintenie kell az uniós jogi aktusokat, vagy meg kell változtatnia azok alkalmazási körét, azonban az EUSFTA esetében ez nem áll fenn. Mindemellett a befektetők és az államok közötti vitarendezési szabályok (ISDS) szintén az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak. A Bíróság álláspontja szerint ugyanis az ilyen szabályozást, amely kivonja a jogvitákat a tagállamok bíróságainak joghatósága alól, nem lehet a tagállamok jóváhagyása nélkül bevezetni. Mindebből a Bíróság a fenti következtetést vonta le, más szóval az EUSFTA megkötése csak vegyes szerződés keretében történhet meg.

### 3. A hatásköri kérdés a tagállamok perspektívájából

A fentiekből következik, hogy a jelenlegi alapszerződési keretek széles körben biztosítanak ugyan kizárólagos hatáskört az EU által kötendő új generációs kereskedelmi egyezmények megkötéséhez, azonban a befektetési rendelkezések közül két lényeges terület – a nem közvetlen befektetések és a vitarendezési kérdések – kimaradásával ezen egyezmények elfogadása továbbra is csak a tagállamok bevonásával lehetséges, más szóval ezeken a területeken a tagállamok megosztott hatásköröket gyakorolhatnak.

A tagállamok perspektívájából nézve azonban adódik a kérdés, hogy ez a hatásköri háttér milyen módon érinti a tagállamok által megkötött – hozzávetőleg 1200 – kétoldalú beruházási egyezményt.<sup>14</sup> A lisszaboni szerződés hatálybalépését (2009. 12. 01.) követően a tagállami egyezmények részben vagy egészben a kiterjesztett uniós hatáskörbe esnek, így – első megközelítésben a tagállami hatáskör hiánya miatt – azokat az uniós jogba

<sup>13</sup> Lásd a vegyes szerződésekhez bővebben KNAPP 2010.

<sup>14</sup> A tanulmány keretei között kizárólag a tagállamok és harmadik államok között megkötött egyezményeket vizsgáljuk (*extra-BIT*), ehelyütt nincs lehetőség a tagállamok közötti beruházási egyezmények (*intra-Bit*) sajátos problémáinak bemutatására.

ütközőnek kell tekinteni. Mivel az egyezményeket a szerződési reformot megelőzően kötötték a tagállamok, az uniós jog általános elvei, illetve az EUMSZ 351. cikk analógiája alapján a tagállamoknak kötelezettsége, hogy ezeket a beruházási egyezményeket összhangba hozzák az uniós joggal, vagy – amennyiben erre nincs lehetőség – mondják fel az érintett egyezményeket.<sup>15</sup>

Tekintettel a beruházási egyezmények stratégiai szerepére, a tagállamoknak nem áll érdekében – és nem is lenne értelme – mindaddig felmondani a kérdéses bilaterális egyezményeket, ameddig azok helyére nem lépne az Unió által megkötött megállapodás. Az egyezmények és a szóba jöhető relációk nagy száma alapján azonban aligha várható, hogy – leszámítva esetlegesen a legnagyobb kereskedelmi partnereket<sup>16</sup> – az EU képes lenne rövid időn belül felváltani a tagállamok beruházási egyezményeit. A formálisan jogsértőnek tekinthető jelenlegi állapotot ezért egyféleképpen lehetett megoldani, mégpedig ha az Unió az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése alapján a tagállamoknak kifejezett felhatalmazást ad. Ennek érdekében született meg egy átmeneti szabályozás, amely kifejezetten a tagállami egyezmények helyzetét kívánta tisztázni.<sup>17</sup> A rendelet ideiglenesen – ameddig uniós szintű egyezmény nem lép hatályba – a tagállamok által korábban kötött kétoldalú beruházási egyezményeket érintetlenül hagyta. Ebben a tekintetben a tagállamok egyedüli lényegi kötelezettsége volt a meglévő kétoldalú beruházási megállapodásaik bejelentése (értésítés formájában) a Bizottság felé, továbbá kötelesek a jövőben a megállapodást érintő valamennyi változásról is értesíteni a Bizottságot.<sup>18</sup> A rendelet felhatalmazása alapján ezen egyezmények hatályban maradhatnak mindaddig, amíg nem lép hatályba kétoldalú beruházási megállapodás ugyanazon harmadik ország és az Unió között.<sup>19</sup> Lényeges azonban, hogy az automatikus hatályban tartás csak a szabályosan bejelentett, valamint az alapszerződéssel összhangban lévő egyezményekre vonatkozott, ellenkező esetben a rendelet felhatalmazása nem áll fenn. Gyakorlati szemszögből nézve, előbbi esetekben a tagállamoknak az érintett egyezményeket fel kellett volna mondaniuk, ha ez nem történik meg, a tagállam nem teljesíti az uniós jogból fakadó kötelezettségét. Mindemellett a rendelet számolt azzal, hogy a tagállamok egyezményei adott esetben az Unió mozgásterét is szűkíthetik az érintett harmadik állammal folytatott tárgyalások során. Ennek elkerülése érdekében a rendelet felhatalmazta a Bizottságot, hogy „értékelje” a bejelentett egyezményeket abban a vonatkozásban, hogy ezen „[...] megállapodások valamely rendelkezése nem állít-e komoly akadályt az elé, hogy az Unió kétoldalú beruházási megállapodásokról folytasson tárgyalásokat, illetve ilyen megállapodásokat kössön harmadik országokkal.” Ha a Bizottság ilyen megállapításra jutna, a tagállammal szoros együttműködésben konzultálnia kell annak érdekében, hogy meghatározza a probléma megoldására alkalmas intézkedéseket, amelyről a konzultációk lezárását követően a Bizottság dönthet.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Amíg ez nem történik meg, természetesen az egyezmények nemzetközi jogi hatása nem változik. A *pacta sunt servanda* elve szerint a tagállam a harmadik féllel szemben továbbra is kötelezettje az egyezményeknek. Vésd össze: CALLIESS–RUFFERT 2011, EUMSZ 207. cikk 80. széljegyzet; GRABITZ–HILF–NETTESHEIM 2011, EUMSZ 207. cikk, 48. széljegyzet. Lásd továbbá BARTHA 2009; BARTHA 2014.

<sup>16</sup> TIETJE 2010, 649.

<sup>17</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról.

<sup>18</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelet 2. cikk.

<sup>19</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelet 3. cikk.

<sup>20</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelet 6. cikk (3) bek.

A tagállamok tehát ténylegesen még széles körben gyakorolhatnak hatásköröket a kétoldalú egyezmények keretében, illetve a közös kereskedelempolitika hatálya alól is kikerült a bírói gyakorlat alapján a fentiekben említett két terület, azonban perspektivikusan nézve, a tagállamok lehetőségei folyamatosan szűkülni fognak. Ahogyan az uniós szintű egyezmények tárgyalása és megkötése halad előre, az új uniós egyezmények át fogják venni a tagállami kétoldalú egyezmények helyét. Lényeges azonban, hogy ezen egyezmények – a fennmaradó két párhuzamos hatásköri terület miatt – továbbra sem az Unió saját hatáskörében, hanem az Unió és a tagállamok által közösen megkötve jöhetnek létre. E vegyes szerződéses konstrukció viszont már átvezet minket a következő problémához, a felelősséggel összefüggő szempontok vizsgálatához.

#### 4. A felelősség dilemmája

Habár az államok által kötött nemzetközi szerződések felelősségi kérdéseit a nemzetközi közjog viszonylag egzakt módon tisztázza, az Unió által (egyedül vagy a tagállamokkal közösen) kötött egyezmények sajátos kérdéseket vetnek fel az egyezményekből fakadó kötelezettségekkel kapcsolatban. Maga a kérdés nem takar újdonságot, hiszen amióta a Közösségek mint jogi személy jogalanyok fel lettek ruházva külső hatáskörökkel és adott esetben nemzetközi kötelezettségeket vállalhattak, e probléma nemcsak elméleti szintű, hanem gyakorlati kérdéseket is felvetett.<sup>21</sup> Mindemellett a kereskedelmi és beruházási egyezmények még sajátos kötelezettségeket is magukban foglalnak (például a befektető által indított vitarendezési eljárások nyomán kiszabott kártérítésért fennálló felelősség stb.), valamint – a 2/15 sz. vélemény után – állandó problémaként kell számolni a speciális szerződéses konstrukcióval is, nevezetesen, hogy az Unió a kérdéses egyezményeket vegyes egyezményként együtt köti meg a tagállamokkal. A kérdés nagy leegyszerűsítéssel, hogy ki – mely jogalany – felel az egyezményekért. Az Unió vagy a tagállamok, vagy adott esetben együttes, egyetemleges felelősségről beszélhetünk? E kérdés megválaszolása egyfelől az uniós egyezményt megkötő harmadik államok szemszögéből nézve elengedhetetlen, és természetesen a világos keretek lefektetése az Unió és a tagállamok nézőpontjából is lényeges. Mindemellett fontos, hogy a probléma két rétege eleve elhatárolható. Egyfelől az említettek szerint a felelősség egyrészt nemzetközi közjogi kérdés, másfelől az uniós jog is reflektál – elsősorban az Unió és a tagállamok felelősségének szétválasztásával – e problémára. Lényeges azonban, hogy a harmadik államok mint szerződő partnerek nézőpontjából elsődlegesen a nemzetközi jogi megközelítésnek van jelentősége, ugyanis a helyzetüket, más szóval az Unió, a tagállamok és a harmadik országok közötti viszony alapkérdéseit nyilvánvalóan nem lehet egyoldalúan az uniós jogtól függővé tenni.

A harmadik államokkal kötendő kereskedelmi és beruházási egyezmények problémáinak modellezésére analógiaként a WTO-egyezmény alapul vehető.<sup>22</sup> Figyelembe véve természetesen, hogy egyrészt itt multilaterális egyezményről van szó, másrészt nem egyszerűen az egyezményben fennálló részesi pozícióról, hanem tagsági viszonyról beszélhetünk. E különbségeket leszámítva azonban olyan szerződési rendszerről van szó, amelyben

<sup>21</sup> Lásd KNAPP 2016, 127. és köv.

<sup>22</sup> Az alábbiakhoz lásd HORVÁTHY 2008, 355–392.



az Unió és a tagállamok egyaránt részt vesznek, és egyben az Unió és a tagállamok tagsága egyidejűleg fennáll. Jogi értelemben tehát az Unió és a tagállamok kettős tagságáról beszélhetünk, amellyel kapcsolatban az analóg kérdés, hogy a GATT-WTO-normák milyen módon és milyen mértékben kötelezik az Uniót, valamint a tagállamokat.

A nemzetközi közjog szempontjából látszólag kézenfekvő lenne, hogy az Unió mint a WTO eredeti alapító tagja ugyanolyan módon és mértékben számíton kötelezettnek, mint a szintén alapító tagállamok. Eszerint nem lenne másként megítélhető a GATT-WTO-normarend kötőereje attól függően, hogy a tagállamokról vagy az Unióról van-e szó. Ez következik abból is, hogy a WTO-egyezmény, szakítva a GATT 1947-re korábban jellemző *à la carte* módszerrel, az egységesség elvét követi, s alapvetően csak arra ad lehetőséget, hogy néhány fakultatív kötelezettségtől eltekintve a tagok az egyezményt egészében fogadják el. A jogosultságok gyakorlása kapcsán viszont már nem vonható le ez a következtetés, vagyis az EU és a tagállamok pozíciójának azonossága nem igazolható. A szavazati jog gyakorlásának szabálya ugyanis inkább arra enged következtetni, hogy az Unió és a tagállamok mintegy egymás komplementereként, kiegészítőjeként vesznek részt a szervezet munkájában, ugyanis a szavazataikat alternatívan adhatják le, vagyis bizonyos tárgykörökben a tagállamok, bizonyos kérdésekben a tagállamok helyett az EU képviselője szavazhat. A WTO-egyezmény IX. cikke szerint a döntéshozatalban minden tagállamnak egy szavazata van. Ahol az Európai Unió gyakorolja szavazati jogát, annyi számú szavazata van, amennyi azon tagállamainak száma, amelyek a WTO tagjai (jelenleg ez 28 szavazatot jelent). Ehhez az alapító államok hozzáfűzték azt az evidenciaként ható értelmező nyilatkozatot, hogy az EU és tagállamai szavazatainak száma semmilyen esetben sem haladhatja meg az EU tagállamainak számát.<sup>23</sup> Feltételezhetően ezzel azt kívánták nyomatékosítani, hogy a WTO szempontjából alapvetően mellékes kérdés a szavazati jog gyakorlásának megosztása az EU és a tagállamok között. Más szóval az, hogy utóbbiak miként oldják meg a szavazati jog gyakorlásának technikáját, a multilaterális szintről nézve alapvetően irreleváns (például együttesen jelen vannak-e az ülésen a tagállami képviselők és az Európai Bizottság reprezentánsa stb.), a lényeg, hogy a leadott szavazatok a tagállamok számát sosem léphetik át.<sup>24</sup>

Az uniós jog irányából nézve a kérdést, első megközelítésben a tagállamok és az Unió osztott felelőssége következne. A WTO-egyezményt elfogadó Tanács 94/800/EK határozat kizárólag azon szerződéses rendelkezések kötelező erejét ismerte el, amelyek az Unió kompetenciájába tartozó területeket érintették.<sup>25</sup> Következésképpen logikailag az uniós jog szempontjából az következne, hogy az Unió és a tagállamok külön-külön a WTO-normák csak azon részei által kötelezettek, amelyek a saját hatásköri területeire esnek. Ebben az értelmezésben a hatásköri szabályok rendeznék, hogy a WTO-n belül a konkrét jogviszony alanya az EU vagy a tagállamok lennének-e. Ez az értelmezés megfelelne az említett szavazási szabályok értelmének is, hiszen az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdésekben saját maga szavaz a tagállamok helyett és nevében, illetve vállalhat kötelezettséget, míg azokon a területeken, ahol korábban, még a lisszaboni szerződés előtt a tagállamok

<sup>23</sup> Lásd a WTO-egyezmény IX. cikk (1) bekezdéséhez fűzött értelmezés.

<sup>24</sup> HORVÁTHY 2008.

<sup>25</sup> Tanács 94/800/EK határozat I. cikk (1) bekezdés.

kompetenciája megmaradt, a tagállamok léphetnek fel (például a GATS és a TRIPS egyes területein), ebből kifolyólag a felelősségük is adott területre terjedhetett volna ki.

Az irodalom megosztott volt e kérdések kapcsán, és lényeges, hogy az Európai Bíróság gyakorlatában a fenti lehetőségek mellett (az EU és a tagállamok együttes vagy megosztott felelőssége a GATT-WTO-jogrend érvényesítéséért) sajátos – és szintén nem teljesen konzekvens – álláspontot alakított ki. Az ugyanis a fentiek alapján is szembetűnő, hogyha az uniós jognak (és a WTO-n belüli szavazási szabályoknak) logikailag inkább megfelelő osztott felelősség mellett törünk lándzsát, akkor azzal valójában a Kereskedelmi Világszervezetet magát (például vitarendezési testületét) és az EU-n kívüli WTO-tagokat arra kényszerítenénk, hogy minden esetben vizsgálják, hogy adott kötelezettség érvényesítéséért a tagállamok, avagy az Unió tehető-e felelőssé. Ez pedig nem jelentene mást, mint hogy az Unión kívüli szereplők viszonyában a GATT-WTO-jogrend érvényesülését uniós jogi szempontoktól (tudniillik a közös kereskedelempolitikai hatásköri rendszerétől és az azzal kapcsolatos hatásköri vitáktól) tennénk függővé. Ezen okból kifolyólag az EU és a tagállamok pozíciója a többi WTO-tagállam aspektusából alapvetően csak az együttes és azonos megítélés (egységes vagy együttes felelősség) alapján határozható meg. Emellett az irodalom abból kiindulva, hogy nemzetközi jogi szempontok alapján mind az EU, mind a tagállamok a teljes egyezmény részesei, felelősségüket egyetemleges felelősségként is aposztrofálja.<sup>26</sup>

Mindazonáltal a WTO vitarendezési gyakorlata sem egyöntetű: az eljárások többségében a harmadik államok egyre gyakrabban az Európai Unióval szemben indítják a vitarendezést, azonban gyakran az EU az egyes tagállamokkal együtt szerepel, illetve kisebb számban – még az 1995 utáni első években – előfordult, hogy kifejezetten csak tagállammal vagy tagállamokkal szemben indították meg a vitarendezési eljárást.<sup>27</sup>

Ezek a megfontolások a vegyes szerződésként megkötendő kereskedelmi és beruházási egyezmények kapcsán is megfontolhatók. A *megosztott felelősség* voltaképpen a felelősségnek az Unió és a tagállamok között hatásköri alapon történő szétválasztását jelentené. Az *egyetemleges felelősség* pedig azt a perspektívát választja, amit a harmadik állam a saját pozíciójából megfigyelhet: vagyis az Unió és a tagállamok egyaránt szerződő féli pozícióban vannak, ezáltal a harmadik állam szerződőnek érthető módon az lenne a megnyugtató, ha a teljes szerződés tekintetében érvényesíthetné az Unióval és a tagállamokkal szemben egyaránt a szerződésből fakadó kötelezettségeket. Ha ezt még praktikusabb oldalról közelítjük meg, a harmadik államok szemszögéből voltaképpen a legfontosabb szempont, hogy a felelősség nehogy „elillanjon.” Más szóval ebből a perspektívából a lényeg, hogy mindig legyen alanya a szerződésből fakadó kötelezettségeknek. Ennek garanciáját viszont csak a tagállamok és az EU biztosíthatja. Egyfelől a felelősség rendezhető az adott egyezményben, vagy legalábbis megnyugtató biztosítékot szolgáltathatnak a harmadik államnak annak szavatolására, hogy minden körülmények között lesz egy jogalany – az Unió vagy a tagállamok –, aki felelni fog a harmadik állammal szemben. Emellett az Unió és a tagállamok egymás közötti viszonyukban is rendezhetik a felelősségmegosztás alapvonalait, ami mindenképpen segítheti – uniós szinten – a kötelezettségnek arra a jogalanyra telepítését, aki azért ténylegesen felelősséggel tartozik.

<sup>26</sup> Lásd például HELD 2006, 64.

<sup>27</sup> MARÍN-DURÁN 2016.



Az utóbbi megközelítés az uniós gyakorlatban egyre inkább megerősítést nyer, ennek kiemelkedő példája az egyezményekből fakadó pénzügyi kötelezettség megtérítésével kapcsolatos szempontokról elfogadott rendelet.<sup>28</sup> A jogszabály célja kifejezetten a beruházók által indított választottbírói eljárások (ISDS) elmarasztaló döntése nyomán keletkező pénzügyi kötelezettségek (kártérítésért való felelősség) telepítése. A rendelet elvi alapja magas szintű védelem biztosítása a beruházók számára,<sup>29</sup> valamint lényeges, hogy a rendelet kifejezetten visszautal a hatáskörmegosztásra, amely szerint a vitarendezési eljárás tárgyát képező elbánásért viselt nemzetközi felelősség az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásnak megfelelően oszlik meg. Következésképpen az Unió elvben minden olyan kereset megválaszolásáért felel, amely valamely megállapodásnak az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó rendelkezései állítólagos megsértésére vonatkozik, függetlenül attól, hogy az adott elbánást az Unió vagy egy tagállam alkalmazta.<sup>30</sup> A rendelet tisztázza a felek perbeli státuszát, és törekszik arra, hogy a megosztott felelősség ellenére végül mögöttes kötelezettként az Unió elérhető legyen az ellenérdekelt felek számára. Következésképpen a jogosult irányában az Unió olyan kötelezettségeikért is felelősséget vállal, amelyek esetében a magatartást nem az Unió, hanem valamely tagállam fejtette ki. Ilyen esetben viszont a rendelet ténylegesen áthárítja a felelősséget az érintett tagállamra. Így megfelelő módon teremti meg a garanciáját annak, hogy a harmadik állam végső soron mindig megtalálja az Európai Uniót, és vele szemben képes érvényesíteni az igényét, amit pedig az Unió átháríthat majd a tényleges felelősre. Ebben a vonatkozásban mindenképpen előremutató az uniós szabályozás, és hozzájárul a felelősségi alapkérdések megnyugtató megválaszolásához.

## 5. Záró megjegyzések

A problémafelvetés igényével készült fenti, bevezető jellegű elemzésből néhány előzetes megállapítás már a kutatás e szakaszában kirajzolódni látszik. Egyfelől a lisszaboni szerződéssel tárgyi hatályában kiterjesztett közös kereskedelempolitika alapján az egységes, uniós beruházási politika felé vezető út nehezen járható, és egyben feltételezhető, hogy a tagállamok által fenntartott kétoldalú befektetési egyezmények még huzamosabb ideig fogják meghatározni az európai és harmadik államok közötti befektetési célú tőkeforgalom egyes részletszabályait. Mindemellett az Európai Bíróság értelmezése alapján ma már az is látható, hogy a kizárólagos hatásköri alap sem biztosított teljes terjedelmében ahhoz, hogy a harmadik államokkal kialakítandó, beruházási viszonyokat érintő kapcsolatrendszer kizárólag az Unió által kötött egyezményeken alapuljon. A megosztott hatáskörben maradó területek, mint a beruházási vitarendezés, illetve a portfólióbefektetések az átfogó kereskedelmi és beruházási egyezményekben ma már lényeges és megkerülhetetlen szabályozási területnek számítanak, következésképpen az egyezmények tagállami ratifikációja megkerülhetetlen lesz. Habár ez az egyezmények legitimitását jobban megalapozza, a szerződés-

<sup>28</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 912/2014/EU rendelete (2014. július 23.) az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választott bíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról, HL L 257, 8.8.2014. 121–134.

<sup>29</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 912/2014/EU rendelete, preambulum (4) bek.

<sup>30</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 912/2014/EU rendelete, preambulum (3) bek.

kötési folyamat időigényét megnöveli, valamint részben bizonytalanná is teszi – ez utóbbi kapcsán elegendő a CETA ratifikációjára gondolni. Mindezek alapján valószínűsíthetően hosszabb folyamatot igényel majd, hogy a tagállamok kétoldalú beruházási egyezményeit leváltásuk az Unió által kötött új típusú, átfogó megállapodásokkal.

## Bibliográfia

### Irodalom

- BALÁZS Péter – SONNEVEND Pál (2015): Közös kereskedelempolitika. In KENDE Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Complex Kiadó.
- BARTHA Ildikó (2009): Csatlakozás előtt kötött tagállami egyezmények kontra közösségi jog – A Római Szerződés 307. cikk (2) bekezdéséből eredő tagállami kötelezettség megítélése az Európai Bíróság esetjogában. *Európai Jog*, 9. évf. 5. sz. 16–25.
- BARTHA Ildikó (2014): Hungary's International Agreements in the Light of its EU Membership. In Márton VARJU – Ernő VÁRNAY eds.: *The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. 320–360.
- BARTHA Ildikó (2015a): Mérlegen. Az Európai Unió külső tevékenységének lisszaboni reformjai. *Európai Jog*, 15. évf. 3. sz. 1–10.
- BARTHA Ildikó (2015b): *Nemzetközi szerződések mozgásában: Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió külkapcsolataiban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- BARTHA Ildikó (2017): The External Side of Parliamentary Democracy – Comment on the Case C-658/11 European Parliament v. Council of the European Union. In SZABÓ Marcel – LÁNCZOS Petra Lea – VARGA Réka eds.: *Hungarian Yearbook of International and European Law, 2017*. Utrecht, Eleven International Publishing. 449–473.
- BUNGENBERG, Marc (2009): Außenbeziehungen und Außenhandelspolitik. *Europarecht Beiheft*, No. 1. 195–215.
- BUNGENBERG, Marc (2010): Die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten „nach Lissabon“. In BUNGENBERG, Marc – GRIEBEL, Joern – HINDELANG, Steffen Hrsg.: *Internationaler Investitionsschutz und Europarecht*. Baden-Baden, Nomos. 81–98.
- CALLIESS, Christian – RUFFERT, Matthias Hrsg. (2011): *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*. München, C. H. Beck.
- CEYSSENS, Jan (2005): Towards a Common Foreign Investment Policy? – Foreign Investment in the European Constitution. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 32, No. 3. 259–291.
- DATTU, Riyaz (2000): A Journey from Havana to Paris: The Fifty-Year Quest for the Elusive Multilateral Agreement on Investment. *Fordham International Law Journal*, Vol. 24, No. 1. 273–316.
- Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy* (2006). Commission Staff Working Document SEC 1230.
- Minimum Platform on Investment for EU FTAs – Provisions on Establishment in Template for a Title on "Establishment, trade in services and e-commerce"* (2006). European Commission 381/06. Elérhető: [www.iisd.org/pdf/2006/itn\\_ecom.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2006/itn_ecom.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Egy átfogó európai nemzetközi beruházási politika felé*. Közlemény, COM/2010/0343 végleges (2010).
- EURÓPA 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Közlemény, COM/2010/2020 végleges (2010).

- FISCHER, Klemens H. (2004): *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*. Baden-Baden, Nomos.
- GRABITZ, Eberhardt – HILF, Meinhard – NETTESHEIM, Martin (2011): *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*. München, C. H. Beck.
- HELD, Simeon (2006): *Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht*. Tübingen, Mohr Siebeck.
- HERRMANN, Christoph – KRENZLER, Horst Günter – STREINZ, Rudolf (2006): *Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag*. Baden-Baden, Nomos.
- HERRMANN, Christoph (2010): Die Zukunft der mitgliedstaatlichen Investitionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Vol. 21, No. 6. 207–212.
- HINDELANG, Steffen – MAYDELL, Niklas (2010): Die Gemeinsame Europäische Investitionspolitik – Alter Wein in neuen Schläuchen? In BUNGENBERG, Marc – GRIEBEL, Joern – HINDELANG, Steffen Hrg.: *Internationaler Investitionsschutz und Europarecht*. Baden-Baden, Nomos. 11–80.
- HORVÁTHY Balázs (2004): A kereskedelempolitika dinamikus értelmezése a közösségi jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 59. évf. 10. sz. 337–352.
- HORVÁTHY Balázs (2008): A GATT-WTO-normák helye az uniós jogrendszerben. *Állam- és Jogtudomány*, 49. évf. 3. sz. 355–392.
- HORVÁTHY Balázs (2012): A közös kereskedelempolitika jogi feltételrendszere a Lisszaboni Szerződést követően. In VÖRÖS Imre – HORVÁTHY Balázs szerk.: *Az európai uniós jogfejlődés irányai a Lisszaboni Szerződés után*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. 157–188.
- HORVÁTHY Balázs (2016): *A tagállamok mozgástere az Európai Unió közös kereskedelempolitikájában*. MTA TK Lendület-HPOPs kutatócsoport. Budapest, MTA TK JTI. Elérhető: [http://hpopstkt.mta.hu/uploads/files/KKP\\_mozgaster\\_Mapping.pdf](http://hpopstkt.mta.hu/uploads/files/KKP_mozgaster_Mapping.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- IMF (1993): *Balance of Payments Manual*. 5th ed. Washington, D. C., IMF. Elérhető: [www.imf.org/external/np/sta/bop/bopman.pdf](http://www.imf.org/external/np/sta/bop/bopman.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- KARL, Joachim (2004): The Competence for Foreign Direct Investment – New Powers for the European Union? *Journal of World Investment & Trade*, Vol. 5, No. 3. 413–448.
- KNAPP László (2010): Mixed Agreements and the Treaty of Lisbon. In ROZEHNALOVÁ, Nadezda – ONDERKA, Roman eds.: *COFOLA 2010: The Conference Proceedings*. Brno, Masaryk University. 1539–1553.
- KNAPP László (2016): A korai európai integrációs szervezetek és az ESZAK jogi személyisége. In GLAVANITS Judit – HORVÁTHY Balázs – KNAPP László szerk.: *Az európai jog és a nemzetközi magánjog aktuális kérdései. Ünnepi tanulmányok a 65 éves Milassin László tiszteletére*. Győr, Széchenyi István Egyetem ÁJK. 127–147.
- KRAJEWSKI, Markus (2005): External Trade Law and the Constitutional Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy? *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 1. 91–127.
- MARÍN-DURÁN, Gracia (2016): The EU and its Member States in WTO Dispute Settlement: A ‘Competence Model’, or a Case Apart, for Managing International Responsibility? In CREMONA, Marise – THIES, Anne – WESSEL, Ramses A. eds.: *The European Union and International Dispute Settlement*. London, Hart Publishing.
- MAYDELL, Niklas (2008): The European Community’s Minimum Platform on Investment or the Trojan Horse of Investment Competence. In REINISCH, August – KNAHR, Christina eds.: *International Investment Law in Context*. Den Haag, Eleven International Publishing.

- OECD (1998): *The Multilateral Agreement on Investments*. Paris, OECD. Elérhető: [www.oecd.org/daf/mai/pdf/ng/ng987r1e.pdf](http://www.oecd.org/daf/mai/pdf/ng/ng987r1e.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- TIETJE, Christian (2009): Außenwirtschaftsrechtliche Dimensionen der europäischen Wirtschaftsverfassung. In FASTENRATH, Ulrich – NOWAK, Carsten Hrsg.: *Der Lissabonner Reformvertrag. Änderungsimpulse in einzelnen Rechts- und Politikbereichen*. Berlin, Duncker & Humblot.
- TIETJE, Christian (2010): EU Investitionsschutz- und förderung zwischen Übergangsregelungen und umfassender europäischer Auslandsinvestitionspolitik. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Vol. 21, No. 17. 647–652.
- TREBILCOCK, Michael J. (2011): *Understanding Trade Law*. Cheltenham, Edward Elgar. 125–127.
- UNCTAD (2017): *World Investment Report, 2017*. X–XIII. Geneva, United Nations. Elérhető: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- VINCZE Attila (2011): EUMSz 207. cikk. In OSZTOVITS András szerk.: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. II. kötet. Budapest, Complex Kiadó.
- VÖRÖS Imre (2003): A külföldi tulajdon és a külföldi beruházások védelmének jogi eszközei. *Külgazdaság*, 47. évf. 12. sz. 163–181.
- WTO (2002): *Communication from the European Community and its Member States*. WT/WGTI/W/115. Geneva, WTO Working Group on the Relationship between Trade and Investment. Elérhető: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=77835,49459,65446,33156,32860,45399,84274,2977,4030,28280&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=77835,49459,65446,33156,32860,45399,84274,2977,4030,28280&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- WTO (2004): *Doha Work Programme, Decision adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/597. Elérhető: [www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- ZELAZNA, Ewa (2012): New Generation of EU Regional Trade Agreements. *Lund Student EU Law Review*, Vol. 1, No. 1. 95–105.

## Jogforrások

- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012/C 326/01)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 912/2014/EU rendelete (2014. július 23.) az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választott bíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról, HL L 257, 8.8.2014
- A Tanács 88/361/EGK irányelve (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról
- A Tanács 94/800/EK határozata (1994. december 22.) [a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján \(1986–1994\) elért megállapodásoknak az EU nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről – az árukereskedelemmel kapcsolatos kérdések](#)
- Az Európai Bíróság 2/15 számú, 2017. május 16-i véleménye az EUMSz 218. cikk (11) bekezdése alapján (ECLI:EU:C:2017:376)

Vákát oldal

# A mesterséges intelligencia néhány magánjogi aspektusáról

*Keserű Barna Arnold*

## Absztrakt

A tanulmány célja, hogy egy hosszabb kutatássorozat első állomásaként – a teljesség igénye nélkül – bemutasson olyan magánjogi kérdéseket, amelyek a mesterséges intelligenciák egyre fokozódó térnyerésével vetődnek fel. A tanulmányban szó lesz a mesterséges intelligencia fogalmi nehézségeiről, majd pedig ebből fakadóan a jogi jellegének megítéléséről. Fontos szerephez jut a robotok jogalanyiségének kérdésköre, valamint a mesterséges intelligencia testi és tetetlen jellege. Végül a mesterséges intelligencia alkotó tevékenységét vizsgálom a szellemi tulajdon rendszerén keresztül.

**Kulcsszavak:** *mesterséges intelligencia, jogképesség, szellemi tulajdon, szerzői jog*

## 1. Bevezetés

Napjainkban a mesterséges intelligencia (a továbbiakban: MI) kutatása szinte valamennyi tudományterület fókuszpontjába került. Így van ez a jogtudományon belül is, amit jól illusztrál, hogy az elmúlt időszakban megsokszorozódott azon tudományos jellegű cikkek száma, amelyek a mesterséges intelligencia jogi vonatkozásaira koncentrálnak. Ez a 2016-os és a 2017-es évben a hazai konferenciákon és jogirodalomban is megmutatkozott, ugyanis szemmel láthatóan növekszik azoknak a köre, akik a mesterséges intelligenciák által felvetett új kihívások jogi dimenzióit kutatják. Ezzel együtt egyre több felsőoktatási kutatási projekt vizsgálja a mesterséges intelligenciák hasznosíthatóságát, valamint az alkalmazásuk jogi feltételrendszerét. Ehhez a kutatási tendenciához csatlakozva kívánok néhány gondolatot hozzáfűzni a mesterséges intelligenciával kapcsolatos magánjogi problémák közül a jogalanyiség és a szellemi tulajdonjogok kérdéséhez. Az írás gondolatébresztő jellegű, a problémahorizont olyan széles és sokrétű, hogy jelen terjedelmi korlátok között mindössze néhány érdekesség felvillantására van lehetőség. Éppen ezért a felelősséggel egyáltalán nem is foglalkozom.

A mesterséges intelligenciák egyre fokozottabb és sokrétűbb felhasználását mutatja, hogy a híradásokban szinte mindennapossá váltak a mesterséges intelligencia használatára vonatkozó riportok. Ezek közül álljon itt kettő példa a közelmúltból:

Sokak számára ismert a *Trónok harca* könyv-, illetve filmsorozat, amelyet a szerzője még nem fejezett be. A rajongók rengeteg elméletet gyártottak arra vonatkozóan, hogy az izgalmas és fordulatos történet miként végződhet. Egy programozó azonban ezt nem bírta a véletlenre, ugyanis készített egy mesterséges intelligenciát abból a célból, hogy jósolja meg a befejezetlen történet további eseményeit. A program feldolgozta az eddigi könyvek 5376 oldalát, és minták felállításával kielemezte azt. Ugyan a szoftver nem tökéletes, előfordult néhány anomália (például korábban meghalt karakterek történetét folytatta, bár hozzáteszem, hogy ez a szerző által megálmodott világban nem lehetetlen), de a szöveg nagy része olvasható angol mondatokból áll, és néhány komoly fordulatot is tartalmaz.<sup>1</sup>

A Wang és Kosinski által folytatott kutatásban 35 ezer internetes társskereső profil elemztettek egy MI-vel, amely ez alapján 91%-os pontossággal határozta meg a felhasználók szexuális orientációját. A program olyan gender-atipikus jegyeket vizsgált, amelyek a homoszexuális beállítódású férfiakra és nőkre jellemzők, és ezekből állított fel mintákat. Érdekes módon ez a megközelítés ugyan ellentétes a jelenlegi tudományos állásponttal, miszerint a homoszexualitásnak lenne az arcvonásokon is tükröződő fizikai jellemzője, de e módszer alapján az MI közel 30%-kal nagyobb arányban határozta meg helyesen az érintettek szexuális irányultságát, mint az emberi résztvevők.<sup>2</sup> Ebből is jól látható, hogy az MI felhasználása nagyon súlyos és tömeges etikai és személyiségvédelmi problémákat vethet fel.

Annak érdekében pedig, hogy a kutatáshoz empirikus tapasztalatokat is szerezzek az MI-k hatékonyságáról, a tanulmány megírásához igénybe vettem a Google® mesterséges intelligenciáját, amely képes arra, hogy a hangalapú szövegbevitelt írássá alakítsa. A program a magyar nyelv intonációit, a szavak és betűk artikulációját egyetemisták által felolvasott szövegek alapján 5 hónap leforgása alatt megtanulta, így elég nagy pontossággal képes magyarul is leírni az elhangzottakat.

## 2. A mesterséges intelligencia fejlődésének története és fogalmi jellemzői

A fenti példákon keresztül is jól látható, hogy az MI ma már nem a tudományos fantasztikum területéhez tartozó jelenség, hanem egyre inkább a mindennapok részévé válik. Emiatt a széles körű felhasználás miatt úgy tűnhet, hogy a mesterséges intelligencia kutatása egy új tudományos hullám eredménye, de valójában egyáltalán nem új dologról van szó, sőt, a számítástechnika evolúcióját figyelembe véve az MI kutatása meglehetősen régre nyúlik vissza. Pamela McCorduck az emberi gondolkodás automatizálásáról szóló átfogó könyvében részletesen bemutatja a mesterséges intelligencia fejlődési fázisait. Ezt visszavezeti egészen az ókorig, ahol a matematika és a mitológia találkozási pontja jelentette az emberi gondolkodás mesterséges leképezését. Ezt követően az emberi gondolkodásról alkotott filozófiai nézetek és a különböző mechanikus számológépek megjelenésében látja e terület fejlődését. Az igazi áttörés a 40-es években történt, többek között Alan Turing matematikus és kódfejtő jóvoltából, aki a II. világháború során a németek által használt kódok megfejté-

<sup>1</sup> HILL 2017.

<sup>2</sup> WANG–KOSINSKI 2017, 1.



sére fejlesztett ki számítógépet. Később a számítógépi intelligenciáról több tanulmányt is írt, és mind a mai napig viseli nevét a Turing-teszt.<sup>3</sup>

Kiemelést érdemel az 1956-os esztendő, ugyanis egy, a Dartmouth College-ban tartott konferencián ekkor megszületett a mesterséges intelligencia kifejezés. Ezt követően az MI az informatika egyik sokat vizsgált területévé vált, azonban két évtized elteltével az érdeklődés alábbhagyott. Ez annak köszönhető, hogy a kezdeti fellendülés és remények után a sok állami támogatás és kutatás nem hozta meg a várt eredményt, mivel nem sikerült létrehozni az emberi agy mesterséges másolatát, vagyis a „gépembert”. A nyolcvanas évekre ezért egyfajta tudományos szkepszis vette körül a mesterséges intelligenciát, ami az erre vonatkozó kutatások állami támogatásának csökkenésében, ennek eredményeképpen pedig a publikált tudományos cikkek drasztikus visszaszorulásában öltött testet. Ezt az időszakot hívják *AI Winternek*.<sup>4</sup>

A mesterségesintelligencia-kutatás újabb fordulópontját az 1990-es évek jelentették, ugyanis ekkor terjedt el a személyi számítógép, ezért az érdeklődés középpontjába került minden olyan különlegesség, amely az informatika révén a mindennapok számára is új lehetőségekkel kecsegtetett. A számítógépek elterjedése okán és az internet kialakulásával felmerült a hálózatosodás lehetősége is, így a mesterséges intelligencia kutatásában az összekapcsolt rendszerek működése egy új és ígéretes területnek tűnt. 1997-ben a Deep Blue nevű program legyőzte Garry Kasparov sakkvilágbajnokot, amivel az MI vitathatatlanul a közérdeklődés tárgyává vált. Ezt követően a kétezres évek egyik meghatározó kutatási területe volt az MI-fejlesztés, ami az elmúlt néhány évben még nagyobb intenzitással jelentkezett, így azt mondhatjuk, hogy napjainkban tapasztalhatjuk az MI-kutatások harmadik nagy fázisát.<sup>5</sup>

Érdeemes azonban megjegyezni, hogy ugyan rendkívül ígéretesnek tűnnek a jelenlegi fejlesztések, ennek ellenére az elmúlt 70 évben végzett kutatások abban az értelemben kudarcnak minősülnek, hogy a kezdeti várakozásokat és jóslatokat nem sikerült megvalósítani. Persze a tudomány így is rendkívüli eredményeket ért el e téren, de a mesterséges intelligencia kutatása mindig is egy olyan távlati cél eléréseért küzdött, amely sohasem valósult meg. A mesterséges intelligenciával foglalkozó kutatók jellemzően saját koruktól húsz-harminc évre jósolták az áttörés megszületését, de ez sosem történt meg. Az MI kutatását mindig is egyfajta homály fedte, mivel új és addig ismeretlen eredmények (gondolkodó gép) elérése volt a cél. De amikor egy kutatási fázis eredményesen zárul, és valamilyen új képességre tesz szert az MI, az onnantól már csak egy puszta gép a szemünkben. Így volt ez például a számológéppel is, amely a maga korában egy elképesztő mérnöki teljesítménynek számított, és addig elképzelhetetlennek tűnt, hogy egy gép számoljon az ember helyett, ma

<sup>3</sup> MCCORDUCK 2004, XXIV-XXX. Turing egy imitációs játékkal próbálta a gépek intelligenciáját tesztelni. Eszerint egy kérdező személy billentyűzet és monitor segítségével kérdéseket tesz fel két tesztalanynak, akik közül az egyik ember, a másik gép. A kérdező bármit kérdezhet, és ha öt perc beszélgetés után sem tudja megállapítani, hogy a másik két alany közül melyik az ember és melyik a gép, akkor a gép átmege a teszten. A tesztet sok kritika éri, elsősorban azért, mert legfeljebb a nyelvi intelligencia mérésére lehet alkalmas, de inkább csak érdekes elméletnek tekinthető, mintsem tudományos mérési módszernek. A teszten eddig még nem ment át egyetlen MI sem. A Turing-tesztről részletesen lásd TURING 1950, 433–460.

<sup>4</sup> BRIGHTON–SELINA 2004, 21.; MCCORDUCK 2004, XXVI-XXVIII.

<sup>5</sup> GULYÁS et al. 2017, oldalszám nélkül.



azonban ez pusztán egy használati tárgy, és a hétköznapiakban nem tulajdonítunk különösebb jelentőséget neki.

Ahhoz, hogy a mesterséges intelligencia jogi vonatkozásait egyáltalán vizsgálni tudjuk, néhány alapvető fogalom meghatározása szükséges. A legelső kérdés, hogy egyáltalán mi is a mesterséges intelligencia? Definiálható-e egyáltalán? A mesterséges intelligenciával foglalkozó kutatások sem homogének, mivel többféle kutatási irány és értelmezési tartomány képzelhető el. Maga a mesterséges intelligencia kifejezés arra utal, hogy az emberi intelligencia gépi leképezése a cél. Ez egyszerű és axiomatikus célkitűzésnek tűnik, a valóságban azonban rendkívül nehéz, sőt, talán lehetetlen feladat is. Ehhez az egyik kulcskérdés, hogy az embert mint gépet képesek vagyunk-e megérteni és lemodellezni. Az MI-kutatások ezenfelül nemcsak az ember intelligens viselkedését kívánják megvalósítani gépi környezetben, hanem – Brighton és Selina megfogalmazásában – magasabb absztrakciós fokon az intelligencia általános elméletét is meg akarják határozni.<sup>6</sup>

Ebben a kontextusban *ágensnek* nevezzük azt, ami intelligens viselkedésre képes.<sup>7</sup> Ezek lehetnek a fizikai ágensek, ilyenek például a robotok, amelyek a külvilág számára is fizikai eszközként nyilvánulnak meg és interakcióban állnak a környezetükkel. Emellett az ágensek lehetnek úgynevezett virtuális vagy szoftverágensek is, amelyek fizikai kiterjedéssel nem rendelkeznek, csupán egy számítógép belsejében lévő virtuális környezetben működnek. A fizikai és virtuális ágensek elkülönítése nem mindig egyszerű, ugyanis a kutatók kísérleteznek olyan virtuális ágensekkel, amelyek alkalmanként egy robot testében megjelenő fizikai jeleket öltönek.

A mesterséges intelligencia kutatása kapcsán *kétféle MI-irányzatot* kell elkülöníteni. A kutatások legszélsőségebb formája az erős MI, amely a tudományos fantasztikumban is megjelenő gondolkodó, tudattal és érzelmekkel rendelkező gépek létrehozatalát jelenti. Ehhez képest a gyenge MI kevésbé nagyratörő célokat tűz maga elé, ugyanis ennek lényege, hogy elméleteket alkosson az emberi és állati intelligenciáról, és azt működő modellek révén ellenőrizze. A gyenge MI tehát az elme működésének megértéséhez szükséges eszköz, egy egyszerűsített modell, míg az erős MI számára a modell maga az elme, és a tudat létrehozása a cél.<sup>8</sup>

Ahhoz, hogy akár a gyenge, akár az erős MI létrehozható legyen, alapvető követelmény az emberi intelligencia működésének megértése. Ez azonban korántsem egyszerű feladat, és ezzel számos tudományterület metszéspontjába érkezünk. Legtávolabbról szemlélve az emberi gondolkodás és a megismerés a filozófia területére tartozó tárgykör. Az ókori nagy filozófusoktól kezdve mind a mai napig a filozófia egyik legmeghatározóbb kérdése, hogy mik lehetnek azok a belső folyamatok, amelyek révén az ember képes a környezetét megismerni és ez alapján gondolatokat formálni. Roppant összetett és egyelőre megfejtetlen kérdésről van szó, és talán ez így is marad mindörökké. De nemcsak a filozófia, hanem a logika, a pszichológia, a nyelvészet és a biológia különböző ágai által elért eredmények matematikai, informatikai és robotikai szintézisére lenne szükség ahhoz, hogy valóban sikerüljön az emberi elme gépi másolása.

<sup>6</sup> BRIGHTON–SELINA 2004, 3–4.

<sup>7</sup> Az ágenseknek számos értelmezési szintje van, a racionalitást feltételező ágensfogalom az MI-kutatásokra jellemző. Az ágensekhez részletesebben lásd FUTÓ 1999, 709–756.

<sup>8</sup> BRIGHTON–SELINA 2004, 5–7.

Ennek az interdiszciplináris tudományterületnek az alapvető problémája, hogy az emberi intelligencia miként határozható meg? Kell-e hozzá test, vagy pedig az intelligens gondolkodás a testtől független mentális képesség? Ez a kérdés visszavezethető egészen René Descartes-ig, aki szerint a mentális és a fizikai világ között alapvető különbségnek kell lennie.<sup>9</sup> Ez a reláció leírható a számítógépek hasonlatával, miszerint az ember mentális képessége és intelligens gondolkodása a szoftver, az agy az egész testtel együtt pedig a hardver. Ez a mechanikus hasonlat azonban arra a feltételezésre épül, hogy az ember működése ugyanúgy leírható és modellezhető, mint az ember által létrehozott gépek működése. Ezt azonban sok biológus vitatja, és az embert egy semmihez sem fogható biológiai jelenségnek tartja, amely teljes egészében – a tudomány jelenlegi állása szerint – nem modellezhető. Ugyanakkor a technika fejlődésével sorra születnek olyan eredmények, amelyek egyre közelebb vihetnek az emberi működés megértéséhez. Éppen e tanulmány írása idején jelent meg a hírekben, hogy a Boston Dynamics robotikai vállalat Atlas néven olyan robotot állított elő, amely képes két lábon járni, ugrálni és hátraszaltózni is. Műszakilag ezen mozgások gépi leképezése rendkívül bonyolult feladat, de az ilyen sikerek is afelé mutatnak, hogy az emberi tevékenységek egy köre kifejezhető és megvalósítható mechanikai eszközök révén is.<sup>10</sup>

Ezt az elvet vallja a kognitívizmus elmélete is, amely szerint a megismerés minden aspektusa (például a tanulás, az emlékezés vagy az érzelmek) kifejezhető számítások útján. Ezt hívják *komputációnak*. A klasszikus kognitívista elméletek szerint a komputáció független az azt végző eszköztől, így teljesen mindegy, hogy idegsejtekből vagy pedig számítógépi alkatrészekből álló rendszeren történnek a számítások. Ezért többen a Turing-gépre<sup>11</sup> visszavezethető komputációs megközelítést tekintik az intelligencia alapvető modelljének. Mára azonban ennek a felfogásnak sok kritikusa akad, mivel hiába képes egy számítógép egységnyi idő alatt nagyobb számítási teljesítményre, mint az emberi idegsejtek, összességében az emberi agy mégis sokkal gyorsabban és komplexebben képes felfogni a körülötte lévő világot. Bár ez nem róható az MI-kutatók terhére, hiszen az emberi evolúció évmillióok alatt vezetett azokhoz a kognitív képességekhez, amelyekkel ma rendelkezünk, ehhez képest azonban a mesterséges intelligencia evolúciója csupán alig fél évszázados.<sup>12</sup>

Az újabb kutatási irányzatok már sokkal nagyobb hangsúlyt fektetnek az ágensek fizikai jellemzőire, mivel a korábbi évtizedek kudarcai rávilágítottak arra, hogy az érzékelés szempontjából kiemelt jelentősége van a test és a környezet közötti interakciónak. Arról, hogy ez milyen mértékben jelentős, megoszlanak a vélemények, de egyes álláspontok szerint

<sup>9</sup> „Azután figyelmesen megvizsgáltam, hogy mi vagyok én; láttam, hogy el tudom képzelni, hogy nincs testem, hogy a világ nem létezik, hogy nem létezik tér, amelyben vagyok; de el nem tudom képzelni, hogy magam nem létezem; ellenkezőleg, abból, hogy azt gondolom, hogy minden dolognak az igazságában kételkedem, az következik, mégpedig egészen világosan s bizonyosan, hogy létezem; ellenben mihielt megszüntem volna gondolkodni, akkor mind a többi, amit képzeltem, igaz lehetne, de okkal nem hihetném, hogy létezem; ebből láttam, hogy szubsztancia vagyok, melynek egész lényege vagy mivolta abban áll, hogy gondolkodik, s melynek léte nem függ se valamely helytől a térben, se valamely anyagi dologtól, elannyira, hogy az az én, azaz a lélek, mely által az vagyok, ami vagyok, egészen más valami, mint a test, sőt hogy könnyebben is megismerhető nálánál, s még akkor is egészen az volna, ami, ha ez a test nem léteznék is.” DESCARTES 1632, oldalszám nélkül.

<sup>10</sup> Lásd: [www.bostondynamics.com/atlas](http://www.bostondynamics.com/atlas)

<sup>11</sup> A Turing-gép egy univerzális algoritmikus modell, a feladatmegoldás legáltalánosabb formalizált változata, amely a számításelméletben komoly mérföldkövet jelentett.

<sup>12</sup> BRIGHTON–SELINA 2004, 132–134.

test nélkül intelligencia nem is létezhet.<sup>13</sup> Ebbe a tendenciába illeszkedik a robotika fejlődése, amellyel olyan új fizikai ágenseket hoznak létre, amelyek a korábbiakhoz mérten sokkal összetettebben képesek érzékelni a körülöttük lévő világot. A napjainkban egyre inkább a figyelem középpontjába kerülő önvezető autók is csak úgy lehetnek működőképeseek, ha technikailag kellően komplex szenzorokkal képesek érzékelni a környezetüket. A közúti forgalomban ugyanis rendkívül sokféle környezeti ingerhatás merülhet fel, amelyek megfelelő érzékelése nélkül az autó mesterséges intelligenciája képtelen lenne a döntéshozatalra.

Szintén a testi jelleghez kötődik az a megközelítés, hogy az emberihez hasonló mesterséges intelligencia csak olyan eszközön jöhet létre, amelynek felépítése az emberi agyhoz hasonló. Ezt a neuronhálók kialakításával próbálják elérni, amelyek az emberi agy sematikus modelljeit adják. Persze jelenleg nem lehetséges az emberi agy idegsejtekből álló, rendkívül komplex rendszerének mesterséges megvalósítása, de jelentős eredményeket már így is elérték. Ez a technika ugyan nem új keletű, de a *big data jelenség*<sup>14</sup> miatt mára lett érdemben is használható. A számítástechnika fejlődése miatt a minket körülvevő hatalmas adathalmaz rendkívül jó alapanyagot ad a gépeknek a tanuláshoz, amelyeknek minél nagyobb mennyiségű, felcímkézett és azonosított adata van szükségük ahhoz, hogy visszacsatolások révén, statisztikai alapon megtanulják egy-egy cselekmény helyes kimenetelét. Ezzel a technikai megoldással lehetővé válik az úgynevezett tanuló gépek létrehozása, amelyek rengeteg bemeneti input révén a visszacsatolások és a statisztikai elemzések segítségével képesek bizonyos problémákat megoldani. Napjaink MI-kutatásainak középpontjában ezek a tanuló gépek állnak. Terjedelmi okokból a mesterséges intelligencia megvalósítási módjaival részletesebben nem foglalkozom, de talán az eddigi összefoglalásból is látható, hogy rendkívül bonyolult kérdésekről van szó, ahol még maga a kérdésfeltevés sem egyszerű, hát még válaszok megtalálása.

### 3. Az MI jogi megítélése

Azt, hogy a mesterséges intelligencia jogi vonatkozásaival foglalkozni kell, mi sem tükrözi jobban, mint az úgynevezett Delvaux-jelentés, amely az Európai Parlament számára fogalmaz meg javaslatokat a robotika és a mesterséges intelligencia szabályozására. A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy 2010 és 2014 között évente 17%-kal növekedett a robotok eladási mutatója, míg 2014-ben ez a szám 29%-ra emelkedett, elsősorban az autóipar miatt. Ezzel összefüggésben a robottechnológiához kötődő szabadalmi bejelentések száma is megháromszorozódott az elmúlt évtizedben.<sup>15</sup>

A jelentés számos ponton kiemeli a robotok és a mesterséges intelligencia gazdasági és társadalmi hasznát, hiszen rendkívül sok területen képesek az emberi életet jobbá tenni. Így például nagyobb biztonságot nyújtanak az emberek számára, optimalizálhatják az erőforrások felhasználását, az orvostudomány fejlődésével segíthetik az átlagéletkor emelkedését és a jobb életminőség elérését, korábban gyógyíthatatlannak hitt betegségek leküzdésében nyújthatnak segítséget, illetve a hatalmas adatfeldolgozási kapacitás miatt

<sup>13</sup> BRIGHTON–SELINA 2004, 140–142.

<sup>14</sup> Azt a jelenséget takarja, amit a 21. századi technológiai fejlődés eredményezett: rendkívül nagy mennyiségű és nagyon változatos adatok nagyon gyors feldolgozása és kiértékelése.

<sup>15</sup> *Jelentés a Bizottságnak szóló ajánlással a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról* 2017, 3.

a gazdaságban, innovációban, döntéshozatalban, oktatásban és sok más területen hihetetlen mértékű átalakulásokat hozhatnak. Ugyanakkor a nagyfokú robotizáció komoly veszélyeket is rejt magában, mivel számos olyan munkát képesek kiváltani, amelyet korábban emberek végeztek. A munkahelyek tömeges elvesztése pedig társadalmi krízisekhez vezethet. Azáltal, hogy a robotok a munkahelyen és a mindennapi életben is egyre inkább elterjednek, komoly szerephez jut a munkavédelem, a balesetmegelőzés és a károkozás esetén a felelősség kérdése is.

### 3.1. Az MI jogalanyisága – realitás vagy jogi zsákutca?

A robotok polgári jogi szabályozásának legalapvetőbb kérdése a jogi státuszuk meghatározása. E tekintetben a Delvaux-jelentés meglepő és újszerű javaslattal állt elő, miszerint a jövőben meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a legkifinomultabb önálló robotok számára miként lehetne egyfajta elektronikus személyiséget biztosítani, amely alapján az általuk okozott kárért felelőssé tehető, illetve amely személyiség a harmadik személyekkel szembeni jogviszonyokban történő önálló döntéshozatal során jogi értékelést nyerhet.<sup>16</sup> Ez a felvetés sokak számára meglehetősen abszurdnak tűnhet, de azért érdemes figyelembe venni, hogy a jogképesség több ezer éves történetében az alanyi kör szélesítése kapcsán voltak már abszurdnak tűnő fordulatok, így például amikor a nők, rabszolgák vagy a jobbágyok a szabad polgárokkal azonos jogi státuszt nyertek el, az hasonlóan éles váltást jelentett a korábbi státuszjogokhoz képest.<sup>17</sup>

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a jogalanyiság tekintetében bárminemű változtatás komoly kihatással bír a polgári jogi jogviszonyok egészére, és egy új típusú jogalanyiság megjelenése a hagyományos polgári jogi dogmatikát rendkívül komoly kihívások elé állíthatja. Éppen ezért e téren csak és kizárólag kellő körültekintés mellett, és a lehetséges következmények széles körű elemzését követően engedhető meg a jogalkotás.

Kérdéses, hogy a robotok és mesterséges intelligenciák számára milyen típusú jogalanyiság képzelhető el. Felvetődik az analógia a jogi személyek jogképessége kapcsán, hiszen a jogi személyek is fiktív jogalanyok, a valóságban fizikailag még csak nem is létező entitások (szemben például egy robottal, amely fizikailag is kézzelfogható). Ezzel szemben a kritikusok elsősorban azt hozzák fel, hogy a jogi személyek jogalanyisága is megköveteli mögöttesen az emberi cselekvőséget (nem a polgári jogi cselekvőképességet értve ezalatt), mert végső soron minden jogi személy mögött (akár többlépcsős láncolaton keresztül)

<sup>16</sup> *Jelentés a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról* 2017, 18., 59/f. pont.

<sup>17</sup> Az USA Legfelsőbb Bírósága az azonos neműek házasságát legalizáló *Obergefell v. Hodges* döntésében is hasonló logika mentén érvelt: a házasság intézménye az évezredek során rengeteg változáson ment keresztül (például az önkéntesség megjelenése, rasszok közötti házasság megengedhetősége, a házastársak egyenjogúsága), amelyek a korábbiakhoz képest nagyfokú változások voltak, de nem gyengítették, hanem éppen hogy erősebbé tették a házasság intézményét. Ugyanez elmondható a jogképességről is. Lásd *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S. (2015), 7.

embernek kell lennie.<sup>18</sup> Udvary szerint egy jogi személy önmagában véve fogalmilag is képtelen a cselekvésre, így a jogalanyiságát természetes személyek nélkül semmire sem tudja használni.<sup>19</sup> A jogszabályok feljogosíthatják ugyan jogokkal és terhelhetik kötelezettségekkel, ám ezek statikusak, ember nélkül képtelenek a dinamizálódásra. Ezzel szemben a robotok jogalanyiságát éppen arra az alapra helyezni, hogy azok autonómok és az embertől függetlenül is képesek a cselekvésre, merőben más konstrukcióra épülne, mint a jogi személyek jogalanyiséga, és az embertől való elszakadás nehezen értelmezhető eredményre vezetne. Önálló jogalanyiség birtokában a robotok is felelősségre vonhatók lennének az általuk okozott kárért, azonban önálló vagyoni hiányában ennek nem sok értelme lenne.

A robotok jogalanyiságának létjogosultsága ebben az értelemben akkor lehetne igazolható, ha a kutatóknak sikerülne megteremteniük az erős MI-t, azaz gondolkodó és tudattal rendelkező mesterséges intelligenciát.<sup>20</sup> Felmerül a kérdés, hogy a mesterséges intelligenciáknak mi alapján biztosíthatnánk jogalanyiságot? Hiszen elképzelhető, hogy a jövőben egy-egy MI korszakos találmányt alkot, népszerű regényeket ír, segíti az embert a munkájában, olyan intelligenssé válik, hogy átmegy a Turing-teszten, és számos más módon interakcióba kerül az emberekkel. Ha eléri ezt az intelligenciaszintet, erre tekintettel biztosítható számára jogalanyiség? Ez a jelenlegi polgári jogi dogmatikától idegen lenne, hiszen az intelligenciaalapú jogalanyiség egy újfajta rendezőelvet vezetne be. Bizonyos állatjogi mozgalmak is abból az elvi megfontolásból kiindulva követelik az állatok jogainak elismerését, hogy fejlett intelligenciával rendelkeznek (például emberszabású majmok), vagy ott húznák meg a határvonalat, hogy mely fajok bírnak fájdalomérzettel.<sup>21</sup> Ahogy az állatok esetében is, úgy a mesterséges intelligenciák esetében is az jelenti az alapvető jogi problémát, hogy a jogalanyiség tekintetében bizonyos képesség megléte lenne a feltétel. Míg az emberek esetében a jogképesség az emberi nemhez tartozásból fakadóan mindenkinek veleszületett joga, addig a képességen alapuló és feltételhez kötött jogalanyiség elvi alapjai ezzel nem egyeztethetők össze.

Habár a jogalanyiség egyik oldalról nézve egy jogintézmény, nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy nagyon komoly erkölcsi és filozófiai tartalommal is rendelkezik. Tétélezük fel azt a hipotetikus esetet, hogy a kutatók létrehozták az erős MI-t, amely olyan intelligenciával és éntudattal rendelkezik, hogy saját jogalanyiságát követeli. Solum felteszi a kérdést, hogy van-e az emberiségnek olyan erkölcsi kötelezettsége, hogy az emberen kívül másoknak is biztosítson jogalanyiságot, ha ők ezt igénylik. Az antropocentrikus megközelítés szerint nincs, mivel a jog egy ember által teremtett képződmény, így egyedül az ember

<sup>18</sup> Nem véletlenül követeli meg a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban Ptk.) 3:1. § (5) bekezdése, hogy a jogi személynek ügyvezetést és képviselőt ellátó szervezettel kell rendelkeznie, és a 3:22. § alapján az ezeket ellátó vezető tisztségviselő vagy természetes személy lehet, vagy jogi személy, de ebben az esetben is meg kell jelölni a nevében eljáró természetes személyt. Azaz a jogi személy működtetése elválaszthatatlan az embertől.

<sup>19</sup> UDVARY 2017, oldalszám nélkül. Egyébként érdekesség, hogy a cselekvőképesség biztosítása sokkal egyszerűbben igazolható, mint a jogképességé, hiszen aligha vitatható, hogy egy mesterséges intelligencia rendelkezik azzal a belátási képességgel, amely a magatartásai következményeinek kiszámításához szükséges. E tekintetben az ember belátási képességénél – amely jelentős mértékben intuitív – egy mesterséges intelligencia sokkal egzaktabb és számszerűsíthetőbb.

<sup>20</sup> Ez a téma Hollywoodot is foglalkoztatja, a Robin Williams főszereplésével készült *A kétszáz éves ember* című film is egy MI harcát mutatja be a jogképességért.

<sup>21</sup> KESERŐ 2016, 73–74.

döntési kompetenciájába tartozik, hogy kire és hogyan terjeszti ki az egyes jogintézményeit. Ennek az érvelésnek a gyengesége, hogy a mindenkit megillető és egyenlő jogképességhez vezető út hasonló morális kérdésekkel volt szegélyezve.<sup>22</sup> Adott történelmi korszakokban például a rabszolgotartó fehérek sem érezték morális kötelezettségüknek, hogy a fekete rabszolgák számára a sajátjukkal azonos jogokat biztosítsanak. A jogegyenlőség eszménye azonban hol erőszakos, hol demokratikus módon, de utat tört magának. Ez erkölcsi gyöke-  
rek nélkül lehetetlen lett volna.

A jogi személyek jogképessége miatt ez az érvrendszer azonban nem lehet kizárólagos, mert így a jogképesség sem kizárólagosan emberi jellemző. Az emberek tekintetében persze nincsen különbség a jogképességben, hiszen az az ember léténél fogva mindenkit megillet, de a jogi személyek jogképessége és a mesterséges intelligenciák lehetséges jogképessége ehhez mérten más forrásból fakad. Természetszerűleg a jogi személyek esetében sem egy morális vagy erkölcsi cél által vezérelten biztosított számukra a jogképesség, hanem gyakorlati megfontolásokból alakult ki. Éppen ezért a mesterséges intelligencia jogképességével szembeni azon érvek, amelyek valamilyen emberi jellemző hiánya miatt nem tekintik lehetségesnek a jogképesség biztosítását, jogi értelemben nem helytállóak, illetve csak részgazságot tartalmaznak. A lélek, a tudat, a szándék, az érzelmek vagy a vágyak hiánya csak arra a jogon kívüli kérdésre adnak választ, hogy egy MI mennyiben képes reprodukálni az emberi intellektust, de önmagában ez sem a jogképesség mellett, sem az ellen nem nyújt kellő érvet.<sup>23</sup>

Másik oldalról nézve, az elkövetkezendő évtizedekben olyan változások állhatnak be az életünkben, amelyeket még csak nem is sejthetünk. Az orvostudomány már most is olyan elképesztő eredményeket ért el, amelyek alapján azt mondhatjuk, hogy az ember és gép közötti határvonal egyre inkább elmosódottá válik. Az Egyesült Királyságban kiborgként ismerik Neil Harbissont,<sup>24</sup> aki születésétől fogva színvak volt. A tarkójába egy olyan implantátumot ültettek, amelyre rácsatlakoztatva egy antennát, a különböző elektromágneses hullámokat képes egyedi hangfrekvenciákként érzékelni. Az egyes hangérzékeltekhez megtanult színeveket társítani, ezáltal képes a színeket megkülönböztetni. Ezzel a megoldással az agyában új neurális kapcsolatok születtek, amelyek a színezéstízia sajátos formáját valósítják meg. Jól látható, hogy az emberiség a technikai fejlettsége révén képes eltérni a biológiai evolúciótól, és ezáltal egyfajta poszthumán fejlődési utat bejárni. Többen foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy morálisan vajon mennyire engedhető meg effajta bionikus implantátumokkal az emberi képességek feljavítása? E kérdés megválaszolására jelen tanulmány keretei között nem vállalkozom, csupán érzékelttem, hogy ezek jogi szempontból is komoly kihívásokat jelentenek. A jövőre nézve felvetik azt a lehetőséget, hogy a jogképesség koncepcióját megreformáljuk, és az ember és gép közötti kapcsolatot átértékeljük. A probléma már itt van a küszöbön, a fentebb említetthez hasonló történetek már jelzik annak az előszelét, hogy paradigmaváltás várható a jog fejlődési útjában.

<sup>22</sup> SOLUM 1992, 1260–1261.

<sup>23</sup> SOLUM 1992, 1262–1274.

<sup>24</sup> Az egyes híradások úgy számolnak be róla, hogy a hatóságok hivatalosan is kiborgnak ismerték el, amikor az útleveleiben engedélyezték számára, hogy antennával a fején készüljön róla fénykép. Mérvadó tudományos forrás hiányában ez az elismerés jogi értelemben megkérdőjelezhető.



### 3.2. Az MI dolog vagy szellemi alkotás?

Tovább vizsgálva a mesterséges intelligencia jogi jellegét, megállapítható, hogy a jelenlegi jogszabályi környezetben jogalannak semmiképpen sem minősíthető. Ha nem jogalany, akkor vagy dolognak, vagy pedig szellemi alkotásnak tekinthető. E kérdés megválaszolásához azt a jogon kívüli kérdést kell megválaszolni, hogy vajon létezhet-e intelligencia test nélkül, vagy pedig a testi jelleg szükséges előfeltételét képezi az intelligens viselkedésnek? Hogyha azt a korábbi nézőpontot fogadjuk el valósnak, miszerint a mentális képességek, így az intelligencia is elválasztható a dologi hordozójától, akkor minden további nélkül megállapítható, hogy a mesterséges intelligencia mint számítógépi programalkotás (szoftver) a szerzői jog védelme alatt állhat.

Abban az esetben viszont, ha ez a program önmagában véve nem testesítheti meg az intelligenciát, csak valamilyen testbe ágyazva, úgy bonyolultabbá válik a helyzet, mert a mesterséges intelligenciát működtető szoftver csak az egyik komponens, amelyhez szükséges például egy megfelelő komplexitású robottest, amely dolognak minősül. Így a mesterséges intelligencia valójában egy szerzői mű és egy testi dolog kombinációjának eredménye, amelyek külön-külön eredeti formájukban kevesebbek annál, mint amit a részek összege képes megteremteni.

A szerzői jog mellett ráadásul a szabadalmi jognak is komoly szerepe van a mesterséges intelligencia jogi védelmében. Ugyan a mesterséges intelligencia legalapvetőbb eleme maga a szoftver, de ha ehhez valamilyen műszaki megoldás is kapcsolódik (például különböző szenzorok, amelyek robotok testét alkalmassá teszik az intelligens viselkedésre), úgy az szabadalmi oltalom tárgya is lehet. Mivel a TRIPS (a szellemi tulajdon kereskedelmi vonatkozásaival foglalkozó egyezmény) 27. cikke nem zárja ki a szoftvereken fennálló szabadalmat, így nem zárható ki a mesterséges intelligenciát megvalósító szoftverek önmagukban történő szabadalmaztatása sem. Ezt például az USA szabadalmi joga lehetővé is teszi.

Európában azonban más a helyzet. Az Európai Szabadalmi Egyezmény 52. cikk (2)–(3) bekezdése alapján főszabály szerint a szoftver nem minősül találmánynak, így szabadalmi oltalomban sem részesülhet, de csak annyiban kizárt az oltalomból, amennyiben a szabadalom kizárólag e minőségében vonatkozna rá. Azaz, ha egy szoftver további műszaki megoldásokkal kapcsolódik össze, amelyek oltalomképesek, úgy erre a komplex találmányra nézve szabadalom adható, amely a részét képező szoftverre is kiterjed. A szoftverek szabadalmi jogi helyzetét az egyezménnyel azonos módon szabályozza a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 1. § (2)–(3) bekezdése is.

Ha az újabb mesterségesintelligencia-kutatások által preferált *nincs intelligencia test nélkül* elve érvényesül, úgy a mesterséges intelligenciák a szabadalmi jog által is védett alkotásokká válnak, túl azon, hogy önmagukban az alapul szolgáló szoftvert a szerzői jog is védi. De ha minden mesterséges intelligencia a működése során egyedivé válik – hiszen az intelligens viselkedése éppen abban ölt testet, hogy a változó környezeti ingerekre egyedi válaszokat adnak –, akkor a „tapasztalataik” és a tanulással elért újabb tudásuk jogilag hogyan értékelhető? Ha el akarunk adni egy MI-t, akkor jogilag mi lesz az adásvétel tárgya? Anélkül, hogy ezt a kérdést jelen tanulmányban részletesebben kifejtjeném, csak érzékeltetem azt a problémát, hogy mennyi jogi megközelítése lehet a mesterséges intelligenciáknak, és ezek lényegileg befolyásolják a velük kapcsolatos jogviszonyokat. Komoly problémákra vezethet, hogy ha a szerző, a feltaláló és a dolog tulajdonosának jogai egymással ütköznek.

Ezért kiemelt jelentősége lesz azoknak a szerződéseknek, amelyek a piaci forgalomba bevezetik a mesterséges intelligenciával működő robotokat, hiszen rendezni kell, hogy egyáltalán kié a mesterséges intelligencia? Ha pedig a felek nem rendezik, akkor a jogalkalmazónak kell majd válaszokat adnia.

### 3.3. Az MI által létrehozott alkotások jogi megítélése

A mesterséges intelligencia működésével kapcsolatos másik, sokakat érdeklő kérdés, hogy mi a jogi sorsa azoknak a szellemi alkotásoknak, amelyeket mesterséges intelligenciák hoznak létre. Ma már nem ismeretlen, hogy szoftverek írjanak verset vagy készítsenek képeket, esetleg zenét szerezzenek. Ennélfogva egyre fontosabb kérdéssé válik, hogy az így előállt művek vonatkozásában beszélhetünk-e egyáltalán szellemi alkotásokról, és ha igen, akkor kiket illetnek meg az ezzel összefüggő jogosultságok.

A szerzői jog területén a védelem alapvető feltétele, hogy a mű valamilyen kreatív tevékenység eredménye legyen. Az irodalmi és művészeti művek védelméről szóló Berni Egyezmény (a továbbiakban BUE) 2. cikke szerint az irodalmi és művészeti művek kifejezés felőleli az irodalom, a tudomány és a művészet minden alkotását, tekintet nélkül a mű létrehozatalának módjára vagy alakjára. Ez alapján tehát egy MI által létrehozott mű is értékelhető szerzői műként. Ugyanakkor a BUE szövegezéséből egyértelmű, és az elfogadásának, illetve módosításainak időpontjától nem is lehet másként, mint hogy szerző alatt kizárólag természetes személyeket ért.

Habár a BUE kifejezetten nem tartalmazza a kreativitásra és egyediségre utaló követelményt, az egyezmény értelmezése mégis megkívánja e feltételeket a szerzői művekkel szemben. Hazai jogunkban a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Sztj.) 1. § (3) bekezdése is hasonló követelményt fogalmaz meg: „A szerzői jogi védelem az alkotást a szerző szellemi tevékenységéből fakadó egyéni, eredeti jellege alapján illeti meg. A védelem nem függ mennyiségi, minőségi, esztétikai jellemzőktől vagy az alkotás színvonalára vonatkozó értékítélettől.” Emellett persze a 4. § (1) bekezdése alapján egyértelmű, hogy szerző alatt természetes személyt kell érteni, és jogképesség hiányában egy MI egyébként sem tehet szert jogosultságokra. De az, hogy az általa létrehozott alkotás részesülhet-e szerzői jogi védelemben, ettől független kérdés, hiszen a mű védelme és a jogosult személye külön vizsgálendő.

Az első tisztázandó kérdés, hogy mit érthetünk szellemi tevékenységből fakadó egyedi jelleg alatt. A szerzői jog általános követelménye a BUE fenti cikkének értelmezéséből fakadóan, hogy a mű védelemben részesítése kreativitást feltételezzen. Azaz a szerzőtől elvárt szellemi tevékenység kreativitásból fakadjon. Gyertyánfy szerint ez „kifejezi, hogy csak egy szellemi mozgástérben való választás lehet alkotás; a feladatból adódó, nyilvánvaló vagy közhelyszerű megoldás nem elegendő; szükséges egy minimális színvonal (a minimális szint műtípusonként eltérő lehet) [...] az eredeti jelleg pedig azt jelenti, hogy a mű más alkotásoktól való megkülönböztethetősége a tartalmi és formai elemek kifejezésének módjában kell megnyilvánuljon. Vagyis az egyéni, eredeti jellegnek ki kell fejeződnie a művön [részben ezt jelenti a TRIPS 9. cikk (2) bekezdésének és a WCT 2. cikkének az a része, amely szerint a szerzői jogi védelem a kifejezésre (»expression«), és nem a kifejezéssel közölt tartalomra



irányul], vagyis az egyéni, eredeti jelleggel a tartalom gondolati kifejezésének, a tartalom megformált szövedékének kell bírnia.”<sup>25</sup>

Az elvárt kreativitás szintje jogrendszerenként is eltérő, a kontinentális Európában valamivel magasabb szintű,<sup>26</sup> mint az angolszász országokban. Felvethető a kérdés, hogy ez a fajta kreativitás kizárólag emberhez köthető-e vagy sem. Egyes álláspontok szerint igen, mivel implicit módon az emberi tudatból fakad, így a gépek fogalmilag sosem képesek szert tenni a kreativitásra, legyenek is bármennyire kifinomultak. Ugyan mutathatnak olyan jeleket, amelyek kreativitásra utalhatnak, de ez is csak a programjuk eredménye, és nem valódi kreativitás (legalábbis mindaddig, amíg az erős MI létre nem jön).<sup>27</sup> Ezeknek a vitáknak az alapja, hogy mind a mai napig nem tisztázott és nem megértett az emberi intelligencia működése, hiszen ennek fényében új megvilágításba kerülhet az MI kreativitása is.

Bridy amellet érvel, hogy az USA szerzői jogában<sup>28</sup> nem jelenik meg kifejezetten az emberhez kötöttség a szerzőség kapcsán, így a mesterséges intelligenciák által létrehozott művek is szerzői műveknek tekinthetők, ezáltal pedig védelemben részesíthetők.<sup>29</sup> Az Egyesült Királyság szerzői jogi törvénye ennél még egyértelműbb, mivel kifejezetten védelmet biztosít azoknak a műveknek is, amelyeket számítógépek hoztak létre.<sup>30</sup> Az Sztj. fentebb idézett rendelkezése azonban világossá teszi, hogy a magyar jogban a szerzői művet megalapozó szellemi tevékenység a szerzőtől származik, aki pedig csak természetes személy lehet.

Ha elismerjük, hogy a gépek által létrehozott alkotások védelemben részesülhetnek, akkor a kérdés az, hogy a jogok kit illetnek. Jogképesség hiányában értelemszerűen nem a gépet. Az angol szerzői jogi törvény erre egzakt választ ad, és azt tekinti szerzői jogi jogosultnak, aki a művet létrehozó gépet vagy programot megalkotta. Azaz ebben az esetben egy kétlépcsős alkotási folyamat jelenik meg: a szerző egyrészt megalkotja a mesterséges intelligenciát, amely aztán szerzői védelemben részesíthető művet hoz létre. Ebben a kontextusban a mesterséges intelligencia csupán egy eszköz az alkotáshoz, amely nem különb annál, mint ahogyan egy fotós a fényképezőgépe segítségével megörökíti a képet. Az újszerű problémát az okozhatja, hogy a mesterséges intelligencia autonóm alkotási tevékenysége olyannyira eltávolodhat az őt létrehozó mérnök személyétől, hogy a gép által kifejtett kreativitás nem tekinthető a programozója szellemi tevékenységének. A mesterséges intelligencia a tanulási és fejlődési folyamaton keresztül újabb és újabb „képességekre” tehet szert, amelyek révén olyan műveket is előállíthat, amelyre az alkotója képtelen lenne. Ilyenkor elválí a tényleges és a jogi szerzőség.<sup>31</sup> Ezzel a szerzői jog eredeti célja és funkciója elvész, hiszen úgy biztosít jogokat egy szerzőnek, hogy valójában tőle függetlenné vált, és rajta túlmutató jelenségek eredményeképpen jöttek létre az alkotások, amelyek már nem az ő személyiségjegyeit tükrözik, hanem egy autonóm módon fejlődő gépet. Persze

<sup>25</sup> GYERTYÁNFY 2014, I. §.

<sup>26</sup> Ennek erodálásához lásd GYERTYÁNFY 2001, LENKOVICS 2008.

<sup>27</sup> BRIDY 2012, 9.

<sup>28</sup> Title 17 of The United States Code, § 102.

<sup>29</sup> BRIDY 2012, 20.

<sup>30</sup> Copyright, Designs and Patents Act 1988, 9. § (3)

<sup>31</sup> BRIDY 2012, 25.

lehetséges, hogy ennek ellenére továbbra is ezt a személyt tekintsük szerzőnek, ami egy praktikus és egyszerű megoldás, ám a szerzői jog hagyományos kereteit – egyéb más jelenségek mellett – ez is szétfeszíti. A másik megoldás, hogy jogi értelemben sem tekintjük a gépet megalkotó személyt a mű szerzőjének, így emberi beszámítási pont hiányában közkincsbe tartoznának e művek. Ez sem feltétlenül jó megoldás, mert hátrányosan érintheti az innovációt, ha a mesterséges intelligencia létrehozóit nem illetik meg szerzői jogok a gépek által létrehozott tartalmakra, így kevésbé lesznek gazdaságilag érdekelték ilyen MI-k fejlesztésében.

Ezek a kérdések ugyanúgy felmerülnek a szabadalmi jogban is, ahol a műszaki jellegű alkotó tevékenység eredményezhet jogi oltalmat. Jogképesség nélkül a szabadalmas értelemszerűen nem lehet egy MI, és feltaláló sem, mivel az csak természetes személy lehet. A feltalálás mint szellemi tevékenység kapcsán azonban ugyanaz a kérdés áll elő, mint a kreativitásnál: ez kizárólag emberi képesség? Előállhat olyan helyzet, hogy egy szabadalmazható találmányt egy mesterséges intelligencia állít elő, ezért a szerzői joghoz hasonlóan itt is vizsgálható a mesterséges intelligencia eszközjellege a feltalálói folyamatban. Álláspontom szerint ebben az esetben is problematikussá válhat, ha a gép olyan feltalálói tevékenységet mutat, amely még csak származtatva sem vezethető le a gépet megalkotó személy tudásából. A szabadalmazható találmánnyal szembeni újdonság, feltalálói tevékenység és ipari alkalmazhatóság követelménye olyan tudást vár el a feltalálótól, amely a tanulás és a megszerzett ismeretek feldolgozása révén lehetséges. Ebben azonban a mai tanuló MI-k messze felülmúlják az ember képességeit. Ha ebből az óriási adat- és információállományból képessé válnak új találmányokat szintetizálni, az valóban a gépet előállító természetes személy találmánya? Gazdaság- és innovációpolitikai megfontolások mindenképpen azt indokolják, hogy az így létrehozott találmányok is részesülhessenek szabadalmi oltalomban, azonban ennek mikéntjét a fentebb leírt problémák miatt szükséges kidolgozni.

#### 4. Záró gondolatok

Összegzésként elmondható, hogy a mesterséges intelligenciák gyors technológiai fejlődése számos jogi kérdést vet fel. Jelen tanulmányban ezek közül is csupán néhányat említettem meg gondolatébresztő jelleggel. Úgy gondolom, hogy a kérdések nagy része a jelenlegi jogszabályi környezetben többé-kevésbé megválaszolható, a problémát inkább az okozza, hogy ezek a válaszok a 21. század igényeinek megfelelnek-e. Ha ki akarjuk használni a mesterséges intelligencia által nyújtott előnyöket, akkor jók-e ezek a válaszok, vagy pedig mást várnánk-e el a jogtól? Erre önmagában véve a jogtudomány nem tud választ adni, mert bemeneti követelményként szükség van azokra a gazdasági, társadalmi és technológiai elvárásokra, amelyek alapján a jog képes lesz az eszköztárat megújítani. Ezért a jognak szükségképpen reflektálnia kell más tudományterületek eredményeire is.

## Bibliográfia

### Irodalom

- BRIDY, Annemarie (2012): Coding Creativity: Copyright and the Artificially Intelligent Author. *Stanford Technology Law Review*, Vol. 5. 1–28. Elérhető: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1888622](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1888622) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- BRIGHTON, Henry – SELINA, Howard (2004): *Mesterséges intelligencia másKÉPp*. Budapest, Edge 2000 Kft.
- DESCARTES, René (1632): *Értekezés a módszerről. Értekezés az értelem helyes használatának s a tudományos igazságok kutatásának módszeréről*. Elérhető: <http://mek.niif.hu/01300/01321/01321.htm> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Jelentés a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról*. A8-0005/2017 [2015/2103(INL)] (2017). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0005\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0005_HU.html) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- FUTÓ Iván szerk. (1999): *Mesterséges intelligencia*. Budapest, Aula Kiadó.
- GULYÁS László – MÉRŐ László – PINTÉR Róbert – KÖMLŐDI Ferenc (2017): *Mesterséges intelligencia és emberi társadalom 2031*. Kerekasztal-beszélgetés. Budapest, Petőfi Irodalmi Múzeum.
- GYERTYÁNFY Péter (2001): Meddig terjedjen még a szerzői jog? *Jogtudományi Közlöny*, 56. évf. 9. szám, 337–348.
- GYERTYÁNFY Péter szerk. (2014): *Nagykommentár a szerzői jogi törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- HILL, Sam (2017): A Neural Network Wrote the Next 'Game of Thrones' Book Because George R. R. Martin Hasn't. *Vice*, Aug 28, 2017. Elérhető: [https://motherboard.vice.com/en\\_us/article/evvq3n/game-of-thrones-winds-of-winter-neural-network](https://motherboard.vice.com/en_us/article/evvq3n/game-of-thrones-winds-of-winter-neural-network) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- KESERŰ Barna Arnold (2016): *Szellemi tulajdonjogok a fenntartható fejlődés szolgálatában*. Doktori értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- LENKOVICS Barnabás (2008): Szerzői és jogi netovább. In FALUDI Gábor szerk.: *Liber Amicorum: Studia P. Gyertyánfy dedicata*. Budapest, ELTE-ÁJK. 275–279.
- MCCORDUCK, Pamela (2004): *Machines Who Think. A Personal Inquiry into the History and Prospects of Artificial Intelligence*. Natick, MA, A. K. Peters Ltd. Elérhető: [https://monoskop.org/images/1/1e/McCorduck\\_Pamela\\_Machines\\_Who\\_Think\\_2nd\\_ed.pdf](https://monoskop.org/images/1/1e/McCorduck_Pamela_Machines_Who_Think_2nd_ed.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- SOLUM, Lawrence B. (1992): Legal Personhood for Artificial Intelligences. *North Carolina Law Review*, Vol. 70. 1231–1287. Elérhető: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1108671](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1108671) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- TURING, Alan M. (1950): Computing machinery and intelligence. *Mind*, Vol. 59, No. 236. 433–460. Elérhető: <http://loebner.net/Prizef/TuringArticle.html> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- UDVARY Sándor (2017): *Technológia és jog kölcsönhatása a közlekedés megújulásában*. Konferencia-előadás. Győr, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.
- WANG, Yilun – KOSINSKI, Michal (2017): Deep Neural Networks are More Accurate Than Humans at Detecting Sexual Orientation from Facial Images. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 114, No. 2. 246–257. Elérhető: <https://osf.io/fk3xr/?show=revision> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

**Jogforrások**

1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról

1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról

2007. évi CXXX. törvény az Európai Szabadalmi Egyezmény 2000-ben felülvizsgált szövegének kihirdetéséről

Az irodalmi és a művészeti művek védelméről szóló Berni Egyezmény

Copyright, Designs and Patents Act 1988

Európai Szabadalmi Egyezmény

The Agreement of Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (WTO's TRIPS Agreement)

Title 17 of The United States Code – Copyrights

US Supreme Court Obergefell v. Hodges, 576 U.S. (2015)

Vákát oldal

# A nyilvánosság szerkezetváltozásának egyes technológiai okai és szabályozási következményei

*Klein Tamás*

## Absztrakt

A tanulmány röviden mutat rá a nyilvánosság szerkezetváltozásának néhány technológiai okára (például az újmédia kialakulására, a közvetlen közzététel lehetőségére) és szabályozási kihívására (mint az algoritmusok vagy az álhírek következményeire). A vizsgálódás fókuszát a véleménynyilvánítási szabadság kollektív oldalára helyezi, a nyilvánosságban bekövetkező paradigma átalakulását a demokratikus diskurzusok szempontjából elemzi.

**Kulcsszavak:** *újmédia, demokratikus diskurzusok, algoritmusok, álhírek*

## 1. A nyilvánosság szerkezetének átalakulása

A nyilvánosság hosszú évtizedekig változatlan szerkezetében – az online kommunikáció megjelenésére, majd elterjedésére, az új (tömeg)kommunikációs platformok sajátosságaira is tekintettel – az elmúlt másfél évtizedben dinamikus mennyiségi, és még inkább minőségi változás következett be. A kommunikációnak (mind interperszonális viszonylatban, mind tömegkommunikációs relációban) korábban nem létező platformjai, átviteli infrastruktúrái váltak tömegesen elérhetővé. Ennek a robbanásszerű változásnak a háttérben elsősorban olyan technológiai változások húzódnak meg, amelyek *prima facie* korlátlaná tették a nyilvánossághoz való hozzáférést úgy a véleményt artikulálók, mint az informálódni, tájékozódni kívánók vonatkozásában. A hír- és tájékoztatási piacon a blogszférában és a közösségi médiában magukat exponáló véleményvezérek, de forgalomirányítói szerepükben maguk a közösségi hálózatok szolgáltatói is a szemünk előtt váltak releváns piaci szereplőkké és kihívóivá, versenytársaivá a hagyományos nyilvánosság szervezeteinek, a nyomtatott lapoknak és az audio(vizuális) médiaszolgáltatóknak.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A közösségi hálózatok médiaszerű működéséről és sajátos tartalomszabályozásáról lásd PAPP 2016, 403–425.

### 1.1. Az internetes kommunikáció néhány sajátossága és azok következményei

Az offline tömegkommunikációs szférához képest az internetes kommunikáció bizonyos, elsősorban technológiai szempontból determinált sajátosságokkal rendelkezik. Az internetes technológia teremtette nyilvánosságban megjelenő közléseknek van néhány, az offline-tól differenciáló, karakterisztikus jellegzetessége. A tartalmak jelentős része ismeretlen forrásból származik, szerzőjük nem azonosítható (anonimitás), továbbá az információáramlás, a tartalmak terjesztése egy szinte korlátlan kapacitású, decentralizált hálózaton keresztül valósul meg, amelynek nincs olyan centrális magja, amely lehetővé tenné az ellenőrzést, és a tartalmak áramlása országhatárookra nincs tekintettel. Az online nyilvánosságban végbe menő kommunikációnak egy további – a technológiából és az azon alapuló infrastruktúrából fakadó – sajátossága, hogy lehetőség van a kapuőröket kikerülő, közvetlen közzétételre.

### 1.2. A közvetlen közzététel és a kapuőrök válsága?

Kezdetben a webes nyilvánosságban is csak olyan közlések jelenhettek meg, amelyeket a szolgáltató saját tevékeny közreműködésével (aktív, szerkesztői lépéssel) közzétett. Napjainkban azonban a szolgáltatóknak ez a közzétételi monopóliuma megszűnt, feltétlen zsilipelő szerepe már nem abszolút, képződnek olyan tartalmak, amelyekkel megjelenés előtt nem kerülnek kapcsolatba. Az internetes kommunikáció legújabb szerkezetátalakulásával, a Web 2.0 megjelenésével a tartalomszolgáltatók kapuőrszerepe – egy ideig úgy hatott – fajsúlytalanná kezd válni, hiszen ha a közzététel (egyes platformokon) automatikus, közvetlen, mindenféle közvetítői beavatkozástól független, a kapuőrök elveszítik korábbi funkciójuk lényegét, és lassan nyugdíjba kényszerülnek.

A kapuőri szerepkör ennek ellenére – álláspontom szerint – mégsem válik teljesen meghaladottá. A kapuőri feladat jellege azonban kétségkívül alapvetően megváltozik. Még az internetes felületeken sem nélkülözhető minden esetben a szolgáltatók szűrési tevékenysége: jelentősége megmarad az olyan tartalmak vonatkozásában, amelyeknél a hitelesség biztosítása kulcsfontosságú. Egyes tartalmaknak egészen egyszerűen nincs értékük a hitelesség biztosítása nélkül. Nyilvánvalóan ilyen tevékenység (kellene, hogy legyen)<sup>2</sup> a hírszolgáltatás. Hasonlóan értéke van például a pénzpiaci befektetési stratégiák tekintetében a hiteles információknak, de ugyanez a követelmény érvényesül a tudományos közleményekre is, amelyek esetében ugyancsak meghatározó követelmény a hitelesség. A nemzetközi tudományos életben a *peer-review* intézménye – elvileg – biztosítja ennek a várakozásnak megfelelő teljesülését.

Ezekből a példákban is okszerűen következtethetünk arra, hogy a nyilvánosság szerkezetváltozása dacára – különösen egyes területeken – nem válik meghaladottá az intézményi szűrés, a kapuőröket tehát nem lenne bölcs dolog véglegesen nyugdíjazni. Éppen ellenkezőleg, a nyilvánosság azon szegmentumaiban, ahol van értéke a közzétett tartalom hitelességének, ott a korábbiakhoz képest szigorúbb követelményeket lehet velük szemben megfogalmazni, elsősorban annak érdekében, hogy biztosítsák az általuk közvetített információk hitelességét.

<sup>2</sup> Vessd össze a 4. ponttal.

Az internetes tömegkommunikáció új műfaja a közvetlen közzététel eredményeként megjelenő *komment*, valamely tartalomhoz fűzött véleményt, álláspontot tartalmazó reflexió. Az internetes nyilvánosságnak ez a lehetősége radikálisan növelte a korábban (a kapuőrök által ellenőrzött) meglehetősen szűkös és csupán intézményes módon megvalósítható hozzáférés esélyét. A korábban passzív szemlélődő aktív, a véleményével megjeleníteni képes, a politikai-társadalmi vitákat, diskussziókat alakítani képes szereplővé vált. A közvetlen, szolgáltatói kontroll nélküli közzététel következményeként újra kell gondolni a harmadik személyek jogellenes tartalmairól való szolgáltatói felelősség kereteit, ám erről a terjedelmi korlátok miatt nem szövegek.

## 2. A keresőmotor-szolgáltatók és a demokratikus diskurzusok

Az online információtengerben a tartalmak megtalálását elősegítő keresőmotor-szolgáltatók tevékenysége jelentősen befolyásolja a közzevőnek a nyilvánossághoz és a felhasználónak az egyes tartalmakhoz való hozzáférési esélyét. A keresőmotorok szolgáltatása, a keresés eredményeként felkínált találati lista azáltal, hogy egyes tartalmakat előkelőbb helyen jelenít meg, míg másokat hátrébb sorol, egyfajta rangsort, prioritási sorrendet állapít meg az egyes tartalmak között. A tartalom előállítójának a közönséghez és a közönségnek a tartalomhoz való hozzáférése szempontjából annak van jelentősége, hogy a lista hányadik helyén jelenik meg az adott találat. Az internetes nyilvánosság tartalom-előállítójának nyilvánvalóan az a célja, hogy minél eredményesebben hívja fel magára a figyelmet, minél több online felhasználóhoz jusson el az általa közzétett tartalom. Ez a törekvés akkor valósulhat meg, ha a tartalom minél előkelőbb helyen szerepel a keresőmotor által felkínált találati listán. A tartalom érzékelhető megjelenítése, az információs szmogloból való kiemelkedése azonban sok esetben csak jelentős anyagi áldozatvállalás útján érhető el, ami – hasonlóan az offline nyilvánosság véleménypiacaihoz – a tőkeerős, nagy szervezethez tartozó, profeszszionális, piaci alapon működő, profitorientált médiavállalatokat, az általuk fontosnak ítélt, politikai, üzleti megfontolásaik mentén prioritált tartalmakat, véleményeket hozza kedvezőbb helyzetbe, teszi érzékelhetőbbé a felhasználók számára. Továbbá, mivel a keresőmotorok által használt algoritmusok a felhasználók keresési szokásait is számításba veszi, így a kevésbé népszerű, kisebbségi véleményeket tükröző tartalmaknak, az elszigetelt társadalmi csoportok hangjának hatóköre is korlátozottá válik, a vélemények piacán versenyhátrányba kerülnek a közönség figyelméért való küzdelemben.

A hozzáférés formális egyenlősége mögött a tényleges piaci pozíciók jelentős aszimmetriája érzékelhető. Azok a tartalmak ugyanis, amelyek a keresőmotorok találati listáján nem jelennek meg, de még azok is, amelyek nem előkelő helyen szerepelnek, az internetes nyilvánosságban szinte vagy teljesen láthatatlanná válnak.

A keresőmotor-szolgáltató (algoritmus) által a szűrési tevékenység eredményeként előálló találati lista (amely maga is felfogható egyfajta értékítéletet magában foglaló véleménynek az egyes tartalmak értékességéről, fontosságáról, s így akár alkotmányos védelem is vonatkozhat rá, mint az USA bírósági gyakorlatában) az online szólások egy meghatározó része vonatkozásában gyakorlatilag kizárja a vélemény piacára való látható belépést. A vélemények szabad piaci versenyében a forgalomirányító szerepet betöltő szolgáltató tehát érdemileg egy szelektáló, szervezői funkciót tölt be, amely nagyon hasonló a kapuőrök



szerkesztési tevékenységére, de az azokat terhelő szerkesztői felelősség nélkül. Az Európai Bíróság ennek kiküszöbölésére vezette be a feledésbe merüléshez való jogot (*right to be forgotten*), amely lehetővé teszi, hogy érintettség esetén bizonyos találatok eltávolítása legyen kérhető a szolgáltatótól. Ez azonban nem nyújt orvoslást az elhallgatott véleményeknek. Amikor ugyanis a magánszolgáltatók (algoritmusai) szabadon korlátozzák az egyes vélemények hatókörének *actio radiusát*, akkor nemcsak a véleményt nyilvánítani szándékozó individuális alapjogát korlátozzák, hanem a demokratikus közvélemény kialakulásának folyamatát is torzítják.<sup>3</sup>

A keresőmotorok (üzleti) tevékenységük során tehát olyan információs szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek különleges kihívásokat és nagyfokú veszélyeket jelentenek a fogyasztók jólétére és az online nyilvánosság pluralitására is. A keresőmotor-szolgáltatások szűrési tevékenységük során rangsorolnak a fellelhető tartalmak között, ezáltal befolyásolják az egyes tartalmakhoz való tényleges hozzáférés esélyét, ami a közéleti viták polarizálódásához és a piaci verseny torzulásához vezethet.

### 3. Frekvenciaszűkösség után szűrőbuborék? – A személyre szabott tartalomkínálat csapdája<sup>4</sup>

Az intenzív mértékben kitáguló nyilvánosság talán legcsalárdabb ígérete az volt, hogy az infrastrukturális szűkösség megszűnésével, a materiális korlátok eltűnésével a hozzáférés korlátlanága is bekövetkezik, és a minden korábbi platformhoz képest demokratikusabb internetes nyilvánosság mellett, hogy materiális értelemben korlátlan, még ingyenes is. Mára azonban be kell látnunk, hogy az online nyilvánosságban sincs ingyenesség, vagy helyesebben: mindennek valamilyen ára van.

Mind a keresőmotor-szolgáltatók, mind pedig a közösségi hálózatok alkalmaznak olyan informatikai megoldásokat (például számítógépes sütiket), amelyekkel figyelemmel kísérik felhasználóik online tevékenységét, aktivitásukról adatokat gyűjtenek.<sup>5</sup> A felhasználó digitális lábnyoma alapján a szolgáltatók kialakítanak egy digitális személyiségprofil, amelynek alapján megpróbálják prognosztizálni, hogy felhasználójukat milyen tartalmak érdeklik, milyen típusú híreket, véleményeket kíván elolvasni, milyen termékek megvásárlását vagy szolgáltatás igénybevételét érdemes számára ajánlani. Céljuk tehát nem más, mint a felhasználói preferencia alapján személyre szabni a felkínált tartalmat. Ez a tevékenység azonban dacára a hangzatos egyéniesítés ígéretének, elsősorban az online diskurzusok elszíntelenedését és áthatolhatatlanságát eredményezi. A gazdasági profitmaximalizálásra törekvő szolgáltató az (állam)polgárt fogyasztóvá degradálja, és tálcán kínálja a vele szerződött piaci szereplőknek, hogy ez utóbbiak megismervén a fogyasztói szokásokat, közvetlenül ajánlhassák termékeiket, szolgáltatásaikat.

Az algoritmusok által kialakított online identitás azonban a demokratikus közvélemény működése szempontjából is önbeteljesítő hatású. A szolgáltatást igénybe vevő felhasználó idővel elszigetelődik a sajátjától különböző álláspontoktól, információktól, hiszen a szol-

<sup>3</sup> Vesd össze a 4. ponttal.

<sup>4</sup> A téma részletes elemzését lásd POLYÁK 2016, 116–140.

<sup>5</sup> VARGA 2017, 233–263.

gáltató folyamatosan monitorozza tevékenységét, és annak figyelembevételével generálja a tartalmakat. A felhasználók általában saját akaratuktól függetlenül, vagy éppen azzal elmentében egyre inkább egy „online véleménygettőba” kerülnek, Sunstein megfogalmazása szerint „kiberkaszádok” jönnek létre.<sup>6</sup> Ezt a jelenséget először Pariser írta le, és *szűrő-buboréknak* (*filter bubble*) nevezte.<sup>7</sup> A szűrőbuborék egy olyan mesterségesen létrehozott, virtuális információs tér, amelyben a felhasználónak fokozatosan csökken az esélye a sajátjától különböző álláspontok, vélemények megismerésére, s így végül egy téves valóság-érzékelés csapdájába kerül, a diskurzusok pedig polarizációjuk következtében elveszítik demokratikus jellegüket.

#### 4. Valótlan hírek a vélemények piacán – a fake news és a demokratikus nyilvánosság viszonya

Az online nyilvánosság legújabb jelensége az *álhírek*, *kamuhírek* (*fake news*) megjelenése és terjedése. Bár a hagyományos sajtótermékekben és elektronikus médiában is megjelennek a tudatosan torzított tartalmú hírek, azok a közönség nagy része számára érzékelhetően valótlanok, ellentétben az internetes nyilvánossággal, ahol kevésbé felismerhetők. Az online platformok közül leginkább a közösségi médiában megjelenő álhírek felismerhetetlenek. Az álhírek egy jelentős része jellemzően olyan gazdasági érdekeltségű szereplőkhöz kötődik, amelyek bármilyen áron tartalmaik olvasottságának növelésére törekcszenek. „Ma sajnos azok állnak nyerésre, akiknek célja a legtöbb kattintás elérése, nem pedig a legtöbb igazság kimondása, és ez megöli a gondolkodást” – fogalmazott Tim Cook, az Apple vezére.<sup>8</sup> Egy másik jól differenciálható csoportjuk pedig kifejezetten politikai célokat szolgál.

A *fake news* jelenséggel kapcsolatban, úgy vélem, a legfontosabb elméleti kérdés az, hogy megilleti-e az álhíreket Milton,<sup>9</sup> Mill, Meikljohn eszméi, ideái, a szólásszabadság klasszikus igazolásai alapján az alkotmányos védelem. Úgy tűnik számomra, hogy amennyiben a válasz igenlő, úgy a társadalmi diskurzusok az állami vagy üzleti, piaci propaganda hálójába ragadnak, s olyan dezintegrált nyilvánosság alakul ki, amelyben lehetetlenné válik a racionális elvek szerint szerveződő közvélemény fennmaradása. Ahogy azt az AB egy korai határozatában (máig ható érvénnyel) megfogalmazta: „az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége szenvedne csorbát. Hiszen a véleménynyilvánítás alapjoga a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja.”<sup>10</sup> A fake news alkotmányos védelemben részesítése pedig éppen a demokratikus közvélemény kialakulásához és fennmaradásához elengedhetetlen társadalmi folyamatot tenné diszfunkcionálissá.

Ahogy az AB is kifejtette: „Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett [a szólás- és különösen a sajtószabadság alapjogából] következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló

<sup>6</sup> SUNSTEIN 2013, 81–91.

<sup>7</sup> PARISER 2011.

<sup>8</sup> HEATH 2017.

<sup>9</sup> A szabadelvű miltoni gondolatot állította a modern kommunikációelméleti mintákkal szembe UDVARY 2008, 35.

<sup>10</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, [...] vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”<sup>11</sup> „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog [...] nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.”<sup>12</sup>

Amennyiben azonban a fenti kérdésre a válaszuk nemleges, és a hagyományos alkotmányos kritériumok, korlátozási tesztek alkalmazását elvitatjuk a fake news esetében, úgy feladjuk azt az évszázados liberális alkotmányos alapjogi krédót, amely megfogalmazza az érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védelmet élvező, csak külső jegyeire figyelemmel korlátozható szólásszabadságot.

A fake news sui generis korlátozhatóságával kapcsolatban továbbá adódik a kérdés, milyen mércék, tesztek, definiált kritériumrendszer alapján lenne megállapítható egyes szólások fake news-jellege? Ki határozhatná meg – egy kapuőrök nélküli nyilvánosságban –, hogy mi a fake news? Potter Stewart bíró elhíresült bonmot-ja ebben az esetben nem segítené a válaszadást, aki a hard-core pornográfia fogalmának meghatározási bizonytalanságával összefüggésben állapította meg a *Jakobelis v. Ohio* ügyben: „I know it when I see it.”

Az álhírek terjedése hasonlóan komoly veszélyt jelent a demokratikus nyilvánosság egészséges működésére, mint a diskurzusok pluralitását elszíntelenítő szűrőbuborék. Az álhírek, a tudatosan valótlan információkkal operáló „tájékoztató” tevékenység súlyosan torzíthatja az egyéni véleményalkotás folyamatát, s így áttételesen a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény<sup>13</sup> törvényszerűségeivel visszaélve végső soron a demokratikus eljárások torzulását is eredményezheti. Az álhírek visszaszorítását sokan a piaci szereplők, a platformok összehangolt fellépésétől várják, hiszen a szolgáltatók, különösen a közösségi hálózatok üzemeltetői rendelkezhetnek olyan eszközökkel, amelyek eredményre vezethetnek. Ám itt visszajutunk a közösségi hálózatok szűrési tevékenységének szólás- és sajtószabadságot fenyegető problematikájához. Ha a közösségi hálózat automatikus szűrőprogramok segítségével vagy akár emberi szerkesztési tevékenység során elkezd szelektálni a tartalmakat, mégis ki határozza meg, hogy mi az igaz és mi nem az?

Milton szenvedélyesen érvelt a hamis tények védelme mellett: „Hadd birkózzon egymással igazság és hazugság, hisz ki látott már olyat, hogy az igazság szabad, nyílt küzdelemben alulmaradt volna?”<sup>14</sup> Persze Milton gondolatát nyilvánvalóan atavizmus napjaink tudatosan gyártott hamis híreinek védelmében citálni. Mégis érdekes emlékeztetni arra, hogy Milton az *Elveszett paradicsomban* még az ellentmondás, a viszály, a bűn megtestesítőjének, a Sátánnak is megadja a lehetőséget arra, hogy saját szempontjait, érveit nyílt küzdelemben megvédje. Az is igaz, hogy az online álhírekkel szemben a nyílt küzdelemben való fellépés lehetősége is kétséges, hiszen azoknak nem céljuk, hogy önmaguk igazságát egy valós társadalmi diskurzusban igazolják.

<sup>11</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat 172. pont.

<sup>12</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat 178. pont.

<sup>13</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat 179. pont.

<sup>14</sup> John MILTON: *Areopagitica*, magyar fordítást lásd MILTON 1975.

A kérdés úgy is feltehető, hogy vajon mi jelent kisebb veszélyt a demokratikus diskurzusokra: az álhírek tömeges terjedése következtében toxicizált nyilvánosság vagy a szolgáltatók újabb kontrollfunkciójának a megteremtése, esetleges egy itt nem érintett lehetőség, az alapjogok horizontális hatályú védelmének kiterjesztése?

Az online szcéna történéseit szemlélve még az sem zárható ki, hogy a közeljövőben beköszönt a már egyszer temetett kapuőrök reneszánsza.

## Bibliográfia

### Irodalom

- HEATH, Allister (2017): Fake news is killing people's minds, says Apple boss Tim Cook. *The Telegraph*, 10 Feb 2017. Elérhető: [www.telegraph.co.uk/technology/2017/02/10/fake-news-killing-peoples-minds-says-apple-boss-tim-cook/](http://www.telegraph.co.uk/technology/2017/02/10/fake-news-killing-peoples-minds-says-apple-boss-tim-cook/) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- MILTON, John (DÁVIDHÁZI Péter – GÉHER István – SZEPESSY Tibor – VÁMOSI Pál ford.) (1975): *Az angol forradalom tükré*. Budapest, Gondolat.
- NAVRATYIL Zoltán (2015): A gépek nem beszélnek. A keresőmotor-szolgáltatók találati listája mint szólás az Egyesült Államok jogfelfogása tükrében. *In Medias Res*, 4. évf. 1. sz. 128–140.
- PAPP János Tamás (2016): Az én házam az én váram – A szólásszabadság érvényesülése a közösségi médiában. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer.
- PARISER, Eli (2011): *The Filter Bubble: What the internet is Hiding from You*. New York, The Penguin Press.
- POLYÁK Gábor (2016): A frekvenciaszűkösségtől a szűrőbuborékig. In TÓTH András szerk.: *Technológia jog*. Budapest, KRE ÁJK.
- SUNSTEIN, Cass R. (2013): *Republic.com 2.0*. Budapest, Wolters Kluwer.
- UDVARY Sándor (2008): *Alkotmányos médiajog?* Doktori értekezés. Budapest, KRE ÁJK.
- VARGA Árpád (2017): A számítógépes sűtik és az adatgyűjtés problémája. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer.

### Jogforrások

- 30/1992. (V. 26.) AB határozat (ABH 1992, 167.)  
 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 223.)

Vákát oldal

# Az állam szerepének változása a munkahelyi visszaélések, szabálytalanságok kivizsgálásában

*Konta Éva*

## Absztrakt

Jelen tanulmányban a whistleblowing hazai szabályozásának főbb kérdései kerülnek áttekintésre, különös tekintettel annak vizsgálatára, hogy a jelenlegi szabályozás hatására, a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerek működtetésének támogatásával miként változhat, változhat-e az állam szerepe a munkahelyi visszaélések, szabálytalanságok feltárásában, kivizsgálásában.

**Kulcsszavak:** *whistleblowing, közérdekű bejelentés, munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer*

## 1. Bevezetés

A *whistleblowing* jelenleg hatályos hazai szabályozásából egyértelműen kitűnik, hogy az állam a visszaéléseknek, szabálytalanságoknak a munkáltató szervezetén belüli bejelentését, kezelését – elismerve a szervezeten belül működtetett visszaélés-bejelentési rendszerek jelentőségét a magánszférában tapasztalható jogszabálysértések és korrupciós cselekmények visszaszorítása, valamint az etikus vállalatirányítás előmozdítása terén<sup>1</sup> – a korábbi szabályozáshoz képest sokkal inkább támogatja.

A belső visszaélés-bejelentési rendszerek előtérbe helyezésével felvetődhet a szabálytalanságok, visszaélések kivizsgálásában az állami szerepvállalás esetleges megváltozásának kérdésköre: a belső visszaélés-bejelentési rendszerek működtetésének elősegítésével változik-e, visszaszorul-e az állam szerepe e körben. E kérdéskör vizsgálatához elengedhetetlen annak áttekintése, hogy mi a célja a whistleblowingnak, mi lehet a szerepe az állami, valamint a szervezeten belül kiépített whistleblowing-rendszereknek. Míg az állam által kiépített rendszerek esetén elsősorban a közérdek védelme, addig a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerek esetében sokkal inkább a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek védelme kerül előtérbe.

---

<sup>1</sup> A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény indokolása.

## 2. Whistleblowing

A *blow the whistle* kifejezés jelentése szó szerint a síp megfújása. A whistleblowingra leggyakrabban alkalmazott magyar kifejezés a közérdekű bejelentés, amely egyrészt a vonatkozó törvény elnevezéséből fakad, másrészt a whistleblower hagyományosan a köz érdekében cselekszik, hívja fel a figyelmet a visszaélésekre, szabálytalanságokra. A whistleblowing kifejezésre többféle definíció létezik: a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) definíciója szerint a whistleblowing a munkavállalótól vagy korábbi munkavállalótól érkező, a munkáltatónál észlelt jogszerűtlen, szabálytalan, veszélyes vagy etikátlan magatartásra vonatkozó bejelentés;<sup>2</sup> míg az Európa Tanács definíciója<sup>3</sup> alapján az érdekelt személy által a „vészharang megkogatása” a közérdeksértő szabálytalanságok visszaszorítása érdekében.<sup>4</sup> A whistleblowing lényegében bennfentes információ feltárását jelenti, amelynek során egy szervezet tagja, alkalmazottja, volt alkalmazottja a szervezet működésével kapcsolatban általa észlelt, közérdeksértő vagy jogellenes tevékenységről szolgálat bizalmas információkat például a hatóságnak, médiának vagy akár magának a munkáltatónak.<sup>5</sup> A whistleblower olyan személy lehet, aki esetében a legvalószínűbb az, hogy ténylegesen is birtokában lehet korrupciós vagy tisztességtelen, szabályellenes eljárásra utaló *bennfentes információnak*.<sup>6</sup> Whistleblower lehet a klasszikus értelemben vett munkavállaló, továbbá a klasszikus értelemben vett munkavállalón (volt munkavállalón) túl a „sípot megfújhatja” például egy – a céggel szerződéses kapcsolatban álló – kivitelező, gyakornok, önkéntes is,<sup>7</sup> a lényeg, hogy a bejelentő a feltárt információhoz munkája ellátása során jusson hozzá. E személyi körből általában kizárják azokat, akiknek munkaköri kötelezettségük a visszaélések jelentése, kivizsgálása.<sup>8</sup>

## 3. A whistleblowing célja

Klasszikus értelemben a whistleblowing célja, hogy azok, akik munkájuk ellátása során visszaélést, szabálytalanságot tapasztalnak, a közösség érdekében – védett módon – fellép-hessenek, elősegítve ezzel többek között a korrupció visszaszorítását. A közérdek mellett azonban – a belső visszaélés-bejelentési rendszerek alkalmazása során – a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek a védelme is előtérbe kerül.

### 3.1. A korrupció visszaszorítása

A korrupció veszélyt jelenthet a társadalom stabilitására és biztonságára, alááshatja az intézmények működésébe vetett közbizalmat, rombolhatja a jogállamiságot, a demokratikus

<sup>2</sup> ILO s. a.

<sup>3</sup> STEPHENSON–LEVI 2012.

<sup>4</sup> BROWN et al. 2014, 4.

<sup>5</sup> KUN 2011, 113–114.

<sup>6</sup> PAPP D. 2013, 24.

<sup>7</sup> BROWN et al. 2014, 5.

<sup>8</sup> KUN 2011, 113–114.

értékeket és alapelveket, csökkentheti a versenyképességet, az állami bevételeket, erősítheti a bűnözést. A korrupciós cselekmények következtében kialakuló társadalmi és gazdasági károk megelőzése érdekében a korrupció ellen minden lehetséges eszközzel fel kell lépni. Önmagában a büntetőjogi eszközök – tekintettel az elkövetők közötti szoros bizalmi viszonyra, valamint arra, hogy minden érintettnek a cselekmény eltitkolása áll érdekében, így a korrupciós cselekmények feltárása meglehetősen nehéz – nem biztosítanak hosszú távú eredményességet.<sup>9</sup> Hazánkban a whistleblowing intézménye elsősorban a korrupció elleni harc részeként került előtérbe.<sup>10</sup> A korrupciós cselekmények feltárását segítheti, ha a korrupciós cselekményt észlelő *bennfentes informátornak* lehetősége van a közösség érdekében oly módon fellépni, hogy azzal saját egzisztenciális biztonságát ne veszélyeztesse. Egy 2016-os, 114 országra kiterjedő felmérés alapján a feltárt visszaélések, *korrupciószerű cselekmények* mintegy 40%-át közérdekű bejelentés nyomán derítették fel.<sup>11</sup>

A közigazgatás korrupciómegelőzési programja<sup>12</sup> alapján a bejelentések fogadásának és kivizsgálásának, valamint a bejelentők védelmének eljárás- és intézményrendszerét központi, ágazati és szervezeti szinten is ki kell alakítani.<sup>13</sup>

Központi szinten az alapvető jogok biztosa egyfajta közvetítői szerepet lát el a közérdekű bejelentések kezelésében, a bejelentő, valamint a bejelentést kivizsgáló, annak kapcsán eljáró szerv között.<sup>14</sup> Az alapvető jogok biztosának a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos feladatai fontos részét képezi a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerének működtetése. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbtv.) 4. § (1) bekezdése alapján a közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében is meg lehet tenni. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik. Az elektronikus rendszer működtetésével, valamint a bejelentés nyomán indult eljárással kapcsolatban számos garanciális – elsősorban adatvédelmi – rendelkezést is tartalmaz a Pkbtv., amely a jóhiszemű bejelentők tényleges védelmének megteremtését szolgálja.

A korrupció elleni harc eszköze lehet – az állam által működtetett whistleblowing-rendszereken túl – a munkáltató által működtetett *belső visszaélés-bejelentési rendszer*, ami lehetővé teszi a visszaélések, szabálytalanságok szervezeten belüli bejelentését, kivizsgálását. A 2016-os OECD-jelentés alapján a belső whistleblowing-rendszeren keresztül tett bejelentések legnagyobb számban korrupciós cselekmények feltárására irányultak (42%),<sup>15</sup> amely alátámasztja, hogy a szervezeten belül létrehozott mechanizmusok jelentősége nem elhanyagolható a visszaélések felderítésében. Erre tekintettel indokolt, hogy az állam támogassa a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerek működtetését.

<sup>9</sup> *Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018)*.

<sup>10</sup> KUN 2011, 113.

<sup>11</sup> *Study on the need for horizontal or further sectorial action at EU level to strengthen the protection of whistleblowers* 2017.

<sup>12</sup> *Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018)*.

<sup>13</sup> DOBOS–GULYÁS 2015, 2.

<sup>14</sup> *Tájékoztató közérdekű bejelentés benyújtásának lehetőségéről és feltételeiről* é. n.

<sup>15</sup> *Horizontal or Further Sectorial EU Action in Whistleblower Protection Initiative* 2017.



A szervezeten belüli visszaélések, szabálytalanságok feltárásának minél hatékonyabbá tétele érdekében egyre több országban mozdulnak el az állami szabályozástól az önszabályozás felé.<sup>16</sup>

### 3.2. Egyéb célok

Ugyan a whistleblowing a korrupció elleni harc részeként került előtérbe, valamint a közszférában napjainkban is elsősorban e célt szolgálja, indokolt a whistleblowingot nem pusztán a korrupció elleni harc eszközeként tekinteni.

A belső visszaélés-bejelentési rendszerek működtetésének – a korrupciós cselekmények feltárásán túlmenően – kiemelkedő jelentősége van a munkáltató jogos gazdasági érdeke szempontjából is. Amennyiben a whistleblower – belső fórum hiányában – külső szervhez fordul (hatósághoz, médiához stb.), a munkáltatónak szembe kell néznie a vállalaton belüli szabálytalanság, visszaélés nyilvánosságra kerülésének kockázatával, ami veszélyeztetheti a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági érdekeit, ami mind a vállalat, mind a munkavállalók, ügyfelek, valamint tág értelemben a közösség számára anyagi, valamint nem anyagi károkat okozhat.<sup>17</sup>

Ugyan a jelenleg hatályos szabályozás hazánkban nem tartalmaz erre vonatkozó követelményt, a munkajog alapelveiből – többek között az együttműködési, jóhiszemű és tisztességes eljárásra, valamint a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek védelmére vonatkozó munkavállalói kötelezettségekből – levezethető, hogy a whistleblower, külön erre irányuló kötelezettség<sup>18</sup> nélkül is, akkor jár el megfelelően, ha a munkáltató jogos gazdasági érdekeit is szem előtt tartva, a munkája során tapasztalt szervezeten belüli visszaéléseket, szabálytalanságokat a munkáltató által biztosított belső fórumon keresztül jelenti be; külső fórumhoz csak végső eszközként, abban az esetben fordul, ha a belső bejelentés nyomán a szabálytalanság kivizsgálása nem vagy nem megfelelően történt meg.<sup>19</sup> Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából is egyértelműen kitűnik, hogy nem elhanyagolható szempont a whistleblowing-ügyekben – különösen a jóhiszeműség kapcsán – annak vizsgálata, hogy a munkavállaló megkísérelte-e a szabálytalanság belső fórumon történő bejelentését.<sup>20</sup>

## 4. Munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer

A munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer egy olyan eljárási forma, amelynek segítségével a munkavállalók a vállalaton belül külön erre a célra létrehozott, speciális csatornán

<sup>16</sup> BROWN et al. 2014, 9–10.

<sup>17</sup> YEOH 2014, 464.

<sup>18</sup> Amennyiben a szabályozás nem tesz különbséget a belső, illetve a külső bejelentéstétel között, nem határoz meg ezzel kapcsolatban preferenciákat, felvetődik a kérdés, hogy a munkáltató az önszabályozás keretében jogszerűen határozhat-e meg ezzel kapcsolatos előírást, kötelezővé teheti-e a belső fórum használatát a szabálytalanságok bejelentésére, vagy egy ilyen jellegű előírás a véleménynyilvánításhoz való jog – szükségesség-arányossági tesztnek nem megfelelő – korlátozását jelenti.

<sup>19</sup> BURAI 2009, 2.

<sup>20</sup> Például Matúz v. Hungary (73571/10).

keresztül tehetnek jelentést az általuk észlelt szabályellenes magatartásról.<sup>21</sup> A rendszeren keresztül akár jogszabállyal, akár a munkáltató által meghatározott belső magatartási szabályokkal,<sup>22</sup> etikai szabályokkal ellentétes magatartás bejelenthető.<sup>23</sup> A munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer jól kiegészíti azokat az információcsatornákat, amelyek egyébként a jogszabály rendelkezése vagy a munkáltatót megillető ellenőrzési jog alapján állnak fenn.<sup>24</sup>

A közérdekű bejelentők elsősorban nem saját, hanem a szűkebb (például munkahelyi) vagy tágabb értelemben vett közösség érdekében cselekednek, erre tekintettel joggal kell számítaniuk az esetleges retorziókkal szemben kiemelt védelemre. A védelem megteremtése nemcsak a külső, a belső bejelentéseknél is kiemelt jelentőséghez jut. A Pkbtv. garanciális szabályok meghatározásával mind adatvédelmi, mind munkajogi szempontból biztosítja a whistleblowerok védelmét abban az esetben (is), ha a visszaéléseket, szabálytalanságokat a munkáltató által működtetett belső rendszeren keresztül jelentik be.

A Pkbtv. jogalapot teremt a – korábban főként adatvédelmi szempontból sokat vitatott – munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerek működtetésére, lefektetve e rendszerek alkalmazásának alapvető feltételeit, a whistleblowerok tényleges védelmének megteremtése érdekében korlátok közé szorítva és feltételekhez kötve a munkavállalók személyes adatainak a bejelentéssel összefüggésben történő kezelését.

A Pkbtv. meghatározza a rendszer működtetésére vonatkozó alapvető szabályokat: így például a célhoz kötöttség elvét, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság által vezetett adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettséget, különleges adatok kezelésének tilalmát, adatkezelés megszüntetésének feltételeit, a munkáltató honlapján a munkavállalók részére tájékoztató közzétételének kötelezettségét, valamint visszaélések visszaszorítását szolgáló egyéb szabályokat.<sup>25</sup>

A Pkbtv. – az adatvédelmi szabályokon túlmenően – biztosítja a whistleblowerok munkajogi védelmét is. A védelem mind a külső, mind a belső jelentéstétel esetén megilleti a jelentést tevő munkavállalót (egyéb jelentéstételre jogosult személyt). A Pkbtv. 11. §-a rögzíti, hogy minden, a közérdekű bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a közérdekű bejelentés miatt kerül sor, jogellenesnek minősül akkor is, ha egyébként jogszerű lenne. A bejelentés csak akkor minősül védettnek, ha a bejelentés megtétele jóhiszeműen történt.

## 5. Összegzés

Kiindulva e rendszerek céljából fakadó különbségekből, egyértelművé válik, hogy a belső visszaélés-bejelentési rendszerek nem helyettesíthetik az állam által működtetett rendszert, viszont fontos kiegészítői lehetnek annak a szervezetben belüli visszaélések,

<sup>21</sup> KUN 2011, 135.

<sup>22</sup> A Pkbtv. 13. §-a lehetővé teszi, hogy a munkáltató, valamint annak gazdasági társasági formában működő tulajdonosa a munkáltató munkavállalóira a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 9. § (2) bekezdésében meghatározott feltételekkel a közérdeket vagy nyomós magánérdeket védő magatartási szabályokat állapítson meg. Ezen szabályok megszegésére a szabálytalanságot észlelő belső informátor jogosult a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszeren keresztül felhívni a munkáltató figyelmét. [Pkbtv. 14. § (1) bek.]

<sup>23</sup> RADNAY 2009, 22.

<sup>24</sup> LIBER 2010, 3.

<sup>25</sup> 2013. évi CLXV. tv. 14–15. §.

szabálytalanságok feltárásában, kivizsgálásában. Különös tekintettel arra, hogy – ugyan a belső rendszereknek nem feltétlenül ez az elsődleges céljuk – a statisztikák alapján megállapítható, hogy jelentőségük nem elhanyagolható a korrupció elleni hatékony fellépés tekintetében sem.

Az állami szerepvállalás mellett kétségtelen, hogy a munkahelyi szintű bejelentéskezelés is előtérbe kerül. Nemzetközi tapasztalatokból kiindulva, a munkavállalók szívesebben veszik igénybe a belső csatornákat a jelentéstételre,<sup>26</sup> erre tekintettel indokolt megteremteni ezen rendszerek működtetésének megfelelő jogi környezetét. Feltételezhetően a munkahelyi szabálytalanságok, visszaélések kevésbé maradnak rejtve, amennyiben a munkáltatónál létezik egy jól működő belső visszaélés-bejelentési rendszer. A visszaélés-bejelentési rendszerek kiépítése, működtetése mind a munkáltatók, mind a munkavállalók szempontjából fontos. A munkáltatóknak kétségtelenül érdekükben áll, hogy a szervezeten belüli szabálytalanságok, visszaélések „ne szívárognak ki”, ezek esetleges nyilvánosságra hozatala jelentős – anyagi és nem anyagi – károkat okozhat a munkáltatónak. A munkavállalók tekintettel arra is, hogy a külső fórumhoz fordulással veszélyeztethetik a munkáltató jogos gazdasági érdekeit – egyéb lehetőség híján, munkájukat, munkahelyi megítélésüket féltve – inkább a bejelentés megtételének mellőzése mellett dönthetnek. Tekintettel arra, hogy a munkáltatónak is érdeke a szervezeten belüli visszaállások, szabálytalanságok kivizsgálása, megszüntetése, amennyiben a munkavállalónak lehetősége van belső fórumon keresztül bejelenteni ezen szabálytalanságokat, nagy valószínűséggel kevésbé kell retorziótól tartania. A megfelelően működtetett munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer egyfajta *win-win* helyzetet eredményez.

Tekintettel arra, hogy míg az állam által működtetett whistleblowing-rendszerek célja a közérdek védelme, különös tekintettel a korrupció visszaszorítására, addig a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerek esetén a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek védelme kerül előtérbe. A belső bejelentési rendszerek működtetésének előtérbe kerülésével nem feltétlenül változott meg az állam szerepe, a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerek sokkal inkább hiánypótló jelleggel az állami rendszer kiegészítéseként, bizonyos mértékig az állami rendszer tehermentesítésére szolgálhatnak.

## Bibliográfia

### Irodalom

- BROWN, A. J. – LEWIS, David – MOBERLY, Richard – VANDEKERCKHOVE, Wim eds. (2014): *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham, Edward Elgar.
- BURAI Petra (2009): *'People behind Stories' – Portrayal of Whistleblowers by Hungarian Online Media and Its Impact on the Anti-corruption Policy Process*. Elérhető: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/02/%E2%80%98People-Behind-Stories%E2%80%99-%E2%80%93-Portrayal-of-Whistleblowers-by-Hungarian-Online-Media-and-Its-Impact-on-the-Anti-Corruption-Policy-Process.pdf> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

<sup>26</sup> OECD 2016.

- Protection of „whistleblowers”. Resolution 1979* (2010). Elérhető: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- DOBOS Csaba – GULYÁS Attila (2015): *A bejelentőrendszer szerepe az integritás erősítésében, a bejelentések vizsgálata és bejelentővédelem*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. Elérhető: [https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/a-bejelento-rendszer-szerepe-az-integrita-s-ero-si-te-se-ben\\_-a-bejelente-sek-vizsga-lata.pdf](https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/a-bejelento-rendszer-szerepe-az-integrita-s-ero-si-te-se-ben_-a-bejelente-sek-vizsga-lata.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Horizontal or Further Sectorial EU Action in Whistleblower Protection Initiative* (2017). European Commission. Elérhető: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan\\_2016\\_241\\_whistleblower\\_protection\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_241_whistleblower_protection_en.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- ILO (s. a.): *ILO Thesaurus*. Elérhető: <http://ilo.multites.net/default.asp> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- KUN Attila (2011): A whistleblowerek védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 4. évf. 2. sz. 113–144.
- LIBER Ádám (2010): A tisztességes eljárás védelme – a belső visszaélés-jelentés hazai szabályozása. *Gazdaság és Jog*, 18. évf. 4. sz. 3–9.
- Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018)*. Elérhető: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/ff/91000/NKP%20Program.pdf> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- OECD (2016): *Committing to Effective Whistleblower Protection*. Elérhető: [www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm](http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- PAPP D. Gábor (2013): A közérdekű bejelentő védelme. *Ügyvédek Lapja*, 52. évf. 4. sz. 23–27.
- RADNAY József (2009): Nemzetközi magatartási és etikai irányelvek és a munkajog. *Gazdaság és Jog*, 17. évf. 2. sz. 22–24.
- STEPHENSON, Paul – LEVI, Michael (2012): *The Protection of Whistleblowers*. Strasbourg, Council of Europe.
- Study on the Need for Horizontal or Further Sectorial Action at EU Level to Strengthen the Protection of Whistleblowers* (2017). London, ICF Consulting Services Ltd. Elérhető: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/14\\_annex\\_-\\_icfs\\_study\\_whistleblower\\_report\\_-\\_vol\\_i\\_-\\_principal\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/14_annex_-_icfs_study_whistleblower_report_-_vol_i_-_principal_report.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Tájékoztató közérdekű bejelentés benyújtásának lehetőségéről és feltételeiről* (é. n.). Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. Elérhető: [www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentes-benyujtasa](http://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentes-benyujtasa) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- YEOH, Peter (2014): Whistleblowing: Motivations, Corporate Self-regulation and The Law. *International Journal of Law and Management*, Vol. 56, No. 6. 459–474.

## Jogforrások

2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

Vákát oldal

# A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat

*Kun Attila – Bankó Zoltán – Szabó Imre Szilárd*

## Absztrakt

A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat célja a kollektív munkaügyi érdekvitában álló felek között a bizalom helyreállítása, a konfliktushelyzet megszüntetése, a munkahelyi béke megőrzése, illetve helyreállítása, a munkaügyi kapcsolatok kultúrájának javítása. E név alatt – egy európai uniós pályázatnak köszönhetően – a szociális partnerek (a Nemzetgazdasági Minisztérium együttműködésével) a kollektív munkaügyi érdekviták megoldásának országos, egységes elveken nyugvó, szakmailag független támogató rendszerét alakították ki. A tanulmány fő célja, hogy átfogó, alapvetően elméleti jellegű és igényű – de gyakorlati szempontokkal és példákkal átszőtt – áttekintést adjon arról, hogy milyen érdekek, motívációk és indokok alapozhatják meg (és katalizálhatják) igénybevitelét.

**Kulcsszavak:** *munkaügyi kapcsolatok, kollektív érdekvita, tanácsadás, vitarendezés*

## 1. Bevezetés

Magyarországon a munkaügyi kapcsolatok világában kevés a mediáció iránti igény, alacsony az esetszám annak ellenére, hogy a konfliktusok száma jelentős, így ezek nagy része látens marad, szélsőséges esetben súlyos károkat okozva eszkalálódik.

A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat, illetve MTVSZ) fő célja, hogy hozzájáruljon a kollektív munkaügyi kapcsolatok működéséhez – és fejlődéséhez – hazánkban.<sup>1</sup> Egyik feladata, hogy segítse a kollektív érdekviták szereplőit abban, hogy kölcsönösen előnyös megállapodásokat (különösen: kollektív szerződéseket) tudjanak kötni egymással, figyelembe véve és tiszteletben tartva a másik fél érdekeit. Másik célja, hogy még a viták kialakítása előtt, proaktív jelleggel támogassa a felek kommunikációját, tanácsokat adjon és segítse a közös álláspont kialakítását. A Szolgálat a kollektív munkaügyi vitás helyzetek feloldására és azok kialakulásának megelőzésére jött létre. Ebből következően a munkaügyi kapcsolatok szereplői, különösen a szakszervezetek, üzemi tanácsok és munkáltatók tudják igénybe venni a közreműködését, ingyenesen. A nagyvállalatok mellett a KKV-szektor, a versenyszféra mellett a tág értelemben vett közszféra munkáltatói és munkavállalói érdekképviselői számára is elérhető a Szolgálat.

---

<sup>1</sup> *A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat Szervezeti, Eljárási és Magatartási Kódexe* é. n.

Az egyéni vitás kérdések rendezése viszont nem tartozik a hatáskörébe. Ezt leszámítva a kollektív munkajog és a munkaügyi kapcsolatok körében felmerülő érdekviták széles spektrumában tud a Szolgálat gyors, ingyenes, szakértő, érdemleges és független segítséget nyújtani.

A Szolgálat tagjaiból álló régiós névjegyzék személyi összetétele a szakmai – munkajogász – hozzáértésre, függetlenségre és érdemekre is garancia kíván lenni (régióként hat-hat ismert munkajogász részvételével). A Szolgálat az ország hét régiójában alapvetően az egyetemek munkajogi tanszékeinek bázisán, azokkal szoros együttműködésben működik: mind a régiós koordinátorokat, mind a Szolgálat tagjainak jelentős részét neves, egyetemi kapcsolódású, független munkajogászok köréből választották ki. A munkajogász fő listát egészíti ki a szakértők (például munkavédelmi, közgazdasági stb.) és a tanácsadók (mediátorok, kommunikációs szakemberek, pszichológusok) két listája, akik bevonásával a jogász (vitarendező) komplex, célzott szolgáltatást tud nyújtani egy-egy – akár összetettebb – ügyben. A Szolgálat legfontosabb szolgáltatását és küldetését – a tanácsadást – a felek egyoldalúan is igénybe tudják venni a munkaügyi kapcsolatokkal összefüggő problémáik, kérdéseik tekintetében. A Szolgálat a felek közös kérelmére az alábbi eljárásokat folytatja le: békéltetés, közvetítés, egyeztetés, döntőbíráskodás.

A Szolgálat – rendezvényeivel, fórumaival, kiadványaival, képzéseivel, széles körű szakmai bázisával, a munkaügyi kapcsolatok terén aktív egyéb szervezetekkel való konstruktív partnerségeivel stb. – tevékeny szerepet kíván játszani a hazai munkaügyi kapcsolatok kultúrájának fejlesztésében.

## 2. A munkaügyi alternatív vitarendezés a nemzetközi normák tükrében

Az Európai Unió szabályozásában az alternatív vitarendezés fokozatos térnyerését figyelhetjük meg,<sup>2</sup> a magyar jogalkotás közvetve „ágyazott meg” annak, hogy az állam (együttműködésben a szociális partnerekkel) jogon kívüli, alternatív mechanizmusokkal támogassa a kollektív munkaügyi viták feloldási kultúrájának formálását.<sup>3</sup> A Szociális Jogok Európai Bizottsága több ponton elmarasztalta hazánkat, az egyik fő kritikája a kollektív alku hatékony promotálásának, támogatásának hiányosságaira mutat rá.<sup>4</sup> A módosított Európai Szociális Charta *A kollektív alkuhoz való jog* című 6. §-a szerint ugyanis a kollektív alkuhoz való jog hatékony gyakorlásának biztosítása érdekében a felek vállalják, hogy elősegítik a munkavállalók és a munkáltatók közös konzultációit;<sup>5</sup> ahol szükséges és célszerű, ott támogatják a munkáltatók vagy munkáltatói szervezetek és munkavállalói szervezetek önkéntes tárgyalásainak mechanizmusait annak érdekében, hogy kollektív egyezményekkel szabályozzák a foglalkoztatás előírásait és feltételeit,<sup>6</sup> előmozdítják a munkaügyi viták

<sup>2</sup> RÁCZ 2015, 334.

<sup>3</sup> KUN 2016a, 385–414.

<sup>4</sup> KUN 2016a, 390. European Social Charter (revised) European Committee of Social Rights January, Conclusions 2014 (HUNGARY) 2015, hudoc.esc.coe.int/eng#.

<sup>5</sup> 2009. évi VI. tv. Article 6. 1.

<sup>6</sup> 2009. évi VI. tv. Article 6. 2.

rendezéséhez szükséges megfelelő békeltető és önkéntes döntéshozatali mechanizmus megteremtését.<sup>7</sup>

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) dokumentumaiban is több helyen megjelenik a kérdés.<sup>8</sup> A 92. számú ajánlás (1951) nyomatékosan, de pusztán puha jogi igénnyel javasolja olyan, a nemzeti feltételeknek megfelelő önkéntes érdekegyeztetési mechanizmus rendelkezésre bocsátását, amely segítséget nyújthat a munkaadók és munkavállalók közötti (például ágazati) viták megelőzésében és rendezésében. Az ajánlás középpontba helyezi az önkéntes döntőbíráskodás intézményét.<sup>9</sup>

Az ILO 98. sz. *Egyezmény a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról* (1949) 4. cikke szerint a nemzeti feltételeknek megfelelő intézkedéseket kell hozni a munkaadói és munkavállalói szervezetek és a munkavállalók, valamint szervezetei közötti önkéntes tárgyalások teljes körű fejlesztésének és kihasználásának elősegítésére. A kollektív tárgyalásokról szóló 154. sz. egyezmény (1981) 5. cikke szerint a munkaügyi viták rendezésére szolgáló módszereket úgy kell kiépíteni, hogy azok előmozdítsák a kollektív tárgyalásokat.

### 3. Az alternatív vitarendezés előnyei

A Szolgálat filozófiája egy nagyobb rendszertani egység része, ami számos más eljárással együtt az alternatív vitamegoldás rendszerébe sorolható be. Ez nem csupán a munkajog sajátja, számos egyéb jogterületen találkozhatunk hasonló megoldásokkal.

Az *alternatív vitamegoldási rendszer (AVR)* – legtágabb értelemben – olyan eljárások összessége, amelyek alternatívát jelentenek a főként bíróság előtti peres eljárás (és a választott bíráskodás) gyakorta lassúnak, merevnek, költségesnek és kevésbé hatékonynak bélyegzett hagyományos döntéshozatali eljárásaival szemben.

Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy az *alternatív* jelző nem a hagyományos vitarendezési eljárások kiváltására, helyettesítésére utal. Az *alternatív* megjelölést sokkal inkább kiegészítésként kell felfogni. Az AVR-megoldások (így a Szolgálat is) bővítik a potenciális vitamegoldási eszközök jogászai tárházát, palettáját, de nem más, klasszikus vitamegoldási eszközök (például bíróság) konkurenciájaként értelmezendők.<sup>10</sup> Továbbá a kollektív munkaügyi érdekviták körében (amely a Szabályzat fő fókusza) a klasszikus vitamegoldási, igazságszolgáltatási eszközök (például bíróság) nem is igazán adekvátak, így különösen jelentős tér nyílik az AVR-megoldások számára.

Az AVR előnyeit leggyakrabban a peres eljárásokhoz képest szokás meghatározni, bár a főbb előnyök önmagukban is megállnak és indokolják e megoldások létjogosultságát. A klasszikus szakirodalmi összegzés (Franks) szerint az AVR főbb előnyei a következők: költséghatékonyság, hozzáférhetőség, bürokratikus szabályoktól való mentesség, gyorsaság, szakértelem.<sup>11</sup> Mindezek az elméleti előnyök a Szolgálat működésében is kimutathatók.

<sup>7</sup> 2009. évi VI. tv. Article 6. 3.

<sup>8</sup> Vessd össze: EMBER 2016.

<sup>9</sup> Vessd össze: KUN 2016b, 7.

<sup>10</sup> MACKIE 1991, 1.

<sup>11</sup> Franks nyomán: MACKIE 1991, 2. Lásd még ehhez: RÚZS MOLNÁR 2005, 124–146.



Az AVR-eljárások – így a Szolgálat – fentebb vázolt elméleti előnyei természetesen akkor tudnak igazán érvényesülni,<sup>12</sup> ha maga az eljárás (értsd: a Szolgálat) széles körű társadalmi elfogadottságot, beágyazottságot élvez. Ennek feltételei természetesen komplexek és a szabályozás (intézményesítés) útján nem is feltétlenül befolyásolhatók közvetlenül (lásd vitakultúra, *kollektív aktivitás*, a munkaügyi kapcsolatok vitalitása, hagyományai stb.). Ugyanakkor a vitarendezési mechanizmusok kialakítása során a szabályozás, intézményesítés tekintettel lehet – és tekintettel is kell lennie – bizonyos olyan alapvető szttenderdek, alapelvek és előfeltételek érvényesítésére, amelyek nagy valószínűséggel megalapozhatják az intézmény hitelességét, legitimitását és elfogadottságát.

A mind nagyobb ismertséget és elismertséget elérő globális igényű *puha jogi norma*, az ENSZ Üzleti és Emberi Jogi Alapelvek (2011)<sup>13</sup> iránymutatásai például a következő elvárások mentén határozzák meg általánosságban a nem bírói vitarendezési, panaszkezelési mechanizmusok hatékonyságának minimális kritériumait. E kritériumrendszer – álláspontunk szerint – egyfajta *benchmarkként*, viszonyítási keretként és ihletként kell, hogy szolgáljon bármiféle bíróságon kívüli panaszkezelési rendszer kialakítása és működtetése terén. Az ENSZ-keretrendszer vonatkozó elvei tehát a következők: legitimitás, hozzáférhetőség, kiszámíthatóság, igazságosság, méltányosság, transzparencia, jogszerűség, a folyamatos tanulás forrásaként való működés, elkötelezettségen és párbeszédre alapuló kialakítás.

#### 4. A magyar munkajogi szabályozás struktúrájából fakadó, az alternatív vitarendezés létjogosultságát alátámasztó érvek<sup>14</sup>

A magyar munkajog hatályos rendszere – akarva-akaratlanul – több olyan strukturális tulajdonsággal bír, amelyek mintegy felértékelik a kollektív munkaügyi viták alternatív megoldási technikái iránti igényt és a független szakértelmet. Álláspontunk szerint tehát a magyar munkajog aktuális szerkezetében kiemelt létjogosultsága és nagyfokú hiánypótló szerepe van egy megújult, modern, a valós helyzetre reflektáló munkaügyi tanácsadói és vitarendezési szolgálat működtetésének a kollektív munkaügyi érdekviták terén. A fentiek kontextusba helyezését, alátámasztását – a teljesség igénye nélkül – öt pontban foglaljuk össze.

<sup>12</sup> A szakirodalom – a teljesség és a korrektség kedvéért – rögzíti az AVR-megoldások lehetséges hátrányait, nehézségeit is. Rúzs Molnár Krisztina a következőképpen fogalmaz e körben: „Minden elemében ideális eljárás nincsen, és ez így van az alternatív vitamegoldás eseteiben is. Számos előnye mellett számolni kell hátrányos vonásaival is, amelyek hatással lehetnek arra, hogy a felek AVR-t választanak vagy maradnak a hagyományos eljárásoknál. Az AVR árnyoldalait leginkább olyan garanciák hiánya vagy mérsékeltebb fokú biztosítása jelenti, amelyekkel a bírósági eljárás során számolni lehet. Vannak azonban az AVR-nek olyan, az imént ismertetett előnyei is, amelyek adott esetben hátrányként jelentkezhetnek. Ezek a következők: 1. önkéntesség; 2. nincs garancia az ügy AVR útján történő befejezésére; 3. a nyilvánosság kizárása; 4. a felek közötti jelentős egyenlőtlenség.” RÚZS MOLNÁR 2005, 124–126.

<sup>13</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa (UNHRC) által a 2011. június 16-i 17/4. sz. határozatban elfogadott, a jogok védelmére, tiszteletben tartására és a jogorvoslatra vonatkozó ENSZ-keretrendszer végrehajtásáról rendelkező, az üzleti és emberi jogokra vonatkozó irányadó alapelvek. Lásd *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework* 2011.

<sup>14</sup> A dolgozat e része nagyban épít a következő tanulmányra: KUN 2016b.

#### 4.1. A munkaügyi viták kérdéskörének jogi „alulszabályozottsága” és az önkéntesség princípiuma

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) miniszteri indokolásának eredeti szövege<sup>15</sup> fogalmazta meg legplasztikusabban azt, hogy a jogalkotó alapvetően a jogon kívüli mechanizmusokra – és a felek kreativitására – kívánta bízni a kollektív munkaügyi viták megoldási módozatainak kimunkálását: „A kollektív munkaügyi viták szabályozásában a Javaslat ugyancsak a felek autonómiájának növelését tartja szem előtt és jelentősen szűkíti a jogalkotói beavatkozást, csupán a garanciális értékű rendelkezések beiktatására törekedve.” A jogalkotó ezzel mintegy – közvetve – „megágyazott” annak, hogy az állam (együttműködésben a szociális partnerekkel) jogon kívüli, alternatív mechanizmusokkal támogassa a kollektív munkaügyi viták feloldási kultúrájának formálását.

Említésre érdemes, hogy a vállalati társadalmi felelősségvállalással (*CSR, Corporate Social Responsibility*) kapcsolatos, hazánkban is mind ismertebb – és a kormány által is propagált<sup>16</sup> – filozófia is egyértelműen támogatja azt a fajta vágyott kooperatív munkaügyi kapcsolati viszonyrendszert, amelyhez egy alternatív vitarendezési szolgálat hathatós segítséget nyújthat. Elegendő ehelyütt utalni a CSR két mérvadó nemzetközi sztenderdjére, amelyek egyértelmű utalást tesznek – egyebek mellett – a munkáltatók, munkavállalók és érdekképviselői szervezetek közötti egyeztetés és együttműködés fontosságára (az OECD multinacionális vállalkozásokra vonatkozó Irányelvei),<sup>17</sup> illetve a felek közötti önkéntes egyeztető mechanizmusok és az önkéntes döntőbírói eljárás kiemelt szerepére a munkajogi viták rendezése terén (a multinacionális vállalatokra és a szociálpolitikára vonatkozó alapelvek tripartit nyilatkozata, ILO).<sup>18</sup>

#### 4.2. A kollektív megállapodások felértékelődő szerepe

Az Mt. a korábbiakhoz képest kibővítette a kollektív megállapodások szabályozási szerepét, mindezt sajátos rendszerképző szabályok komplex szisztémájával valósítja meg (lásd ehhez különösen: Mt. 13. § a munkaviszonyra vonatkozó szabály fogalmáról; Mt. 43. § a felek megállapodásainak mozgásteréről; Mt. 277. § a kollektív szerződés – mint különös munkajogi jogforrás – mozgásteréről; Mt. 268. § az üzemi megállapodás újszerű – adott esetben kollektív szerződést pótló – szerepéről). A munkajogi jogforrási hierarchia átrendezésének talán legfontosabb célja az volt, hogy „megállapodásra neveljen”. Az Mt. hatályba lépése óta eltelt idő azt mutatja, hogy „a kollektív szerződések megkötésére irányuló kölcsönös érdekelttség” előmozdítása – mint jogpolitikai cél – terén nem következett be áttörés. Nagyon lassan tudatosul (ha egyáltalán tudatosul) annak a lehetősége, hogy az esetek jelentős részében kollektív megállapodásban szinte azt tehetnének a felek, amit akarnak (kvázi megírhatják saját „új Mt.”-jüket). Továbbra is igazak a hazai kollektív szerződéses rendszert mind kvantitatív, mind kvalitatív síkon érő kritikák: nem csupán a kollektív szerződések

<sup>15</sup> 2012. évi I. törvény miniszteri indokolása, Általános Indokolás 26. pont.

<sup>16</sup> Vessd össze: A Kormány 1201/2015. (IV. 9.) Korm. határozata a vállalati társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos prioritásokról és Cselekvési Tervről.

<sup>17</sup> OECD 2011, V. 3.

<sup>18</sup> ILO 1977.

száma (volumene) alacsony, de a létező megállapodások általános tartalmi színvonala is csekély minőségű, amint azt empirikus kutatások igazolják.<sup>19</sup> Elenyésző a kollektív szerződések állam általi kiterjesztésének gyakorlata is.

A fenti kontextusban a Szolgálat tevékenysége rendkívül fontos hozzáadott értékkel bírhat, amennyiben szolgáltatásai – itt különösen fontos a tanácsadás szerepe – révén professzionális támogatást nyújthat például kollektív megállapodások megkötéséhez, illetve azt megelőző és övező érdekviták rendezéséhez. A Szolgálat ilyen irányú aktivitása/aktiválása javíthatja a megállapodási készséget, képességet, kreativitást, hozzájárulva a tárgyalási, megállapodási kultúra és *skillek* elengedhetetlenül szükséges fejlesztéséhez. A Szolgálat segíthet a megfelelő, adott kontextusban célravezető tárgyalási technika kialakításában is. A kollektív alku – nemzetközi – gyakorlatában általában véve öt konfliktusmegoldási stratégiát szokás leírni, különbséget téve a bennük jelen lévő magabiztossági és együttműködési szint között. Ezek a versengő (1.), alkalmazkodó (2.), elkerülő (3.), kompromisszumkereső (4.) és együttműködő (5.) stratégiák.<sup>20</sup> A megfelelő attitűd megválasztása és az a képesség, hogy megértsük az ellenfél nézőpontját és motivációit, alapvető fontosságú.

### 4.3. Az értelmezést igénylő, potenciálisan mértékvitát generáló úgynevezett generálklauzulák, nyitott normák felértékelődése

Az új munkajogi kódexben a korábbiakhoz képest nagyobb számban és nagyobb súllyal jelentek meg az értelmezést kívánó, a jogértelmezésnek tágabb teret nyitó, úgynevezett generálklauzulák. Ilyen például az adott helyzetben általában elvárható magatartás elve [Mt. 6. § (1) bek.], amely a korábbi munkajogi szabályozáshoz képest szigorúbb általános magatartási zsinórmértéket szab a felekre nézve, ezzel – áttételesen – mintegy feszesebb, gondosabb, odafigyelőbb munkakultúrára és harmonikusabb kapcsolatrendszerre kívánva ösztönözni a munkaerőpiac szereplőit (az általános társadalmi megítélés zsinórmértéke szerint). Szintén a generálklauzulák közé sorolható a munkavállalói érdekek méltányos mérlegelésének szabálya, amely szerint a teljesítés módjának egyoldalú munkáltatói meghatározása a munkavállalónak aránytalan sérelmet nem okozhat [Mt. 6. § (3) bek.]. E szabály a munkáltatói egyoldalú teljesítésmeghatározás szempontrendszerét kívánja méltányossági – ha tetszik: *szociális* – szempontok erejével árnyalni, azaz voltaképpen a munkáltató magatartását kívánja szisztematikusan terelgetni. A törvény e követelményei a munkaügyi kapcsolatok terén, kollektív érdekvitáknál is jelentőséget nyerhetnek (például mi az adott helyzetben általában elvárható magatartás egy félrecsúszó konzultáció során; hogyan vitatható az érdekképviselő által valamely munkáltatói intézkedés, ha az például a munkavállalók egy nagyobb csoportjára nézve aránytalanul sérelmes, kikezdvé ezzel a méltányos mérlegelés elvét). Bár az ilyen jellegű viták határesetet képezhetnek a jogviták és érdekviták között, egy érdekvita keretében exponálódva a Szolgálat segítheti a feleket abban, hogy ezen alapelvek szellemének megfelelő magatartást tanúsítsanak, tárgyalást folytassanak, vagy akár megállapodást kössenek.

<sup>19</sup> Vesd össze: FODOR–NACSA–NEUMANN 2008.

<sup>20</sup> Bővebben: ITC 2012, 5. fejezet.

Az Mt. munkaügyi kapcsolatokról rendelkező Harmadik részében is számos nyitott norma, generálklauzula szerepel. Egyfelől e szabályok konkrét kifejtése, rendezése, alkalmazása önszabályozást, tárgyalást, ideális esetben proaktív megállapodásos rendezést igényel, aminek szakszerű támogatására a Szolgálat segítségül hívható. Másfelől e nyitott jogi normák gyakorlati, eseti alkalmazása nem egyszerű: az általuk biztosított széles mozgáster okán érdekviták tipikus forrásai lehetnek. Ezen érdekviták rendezésének szintén releváns eszköze lehet a Szolgálat segítségül hívása. A teljesség igénye nélkül az alábbiakban illusztratív jelleggel említünk néhány ilyen – nyitott végű, rendezést, érdekegyeztetést igénylő – kollektív munkajogi szabályt (megemlítve, hogy a kollektív munkajogi normák jelentős része enged mozgásteret, érdekvitát, hiszen jellegükből adódik, hogy a munkaügyi kapcsolatokat kívánják dinamikus rendezni, amely kapcsolati jellegű szabályozás alig tűri a kazuisztikus, aprólékos normákat):

– Például az Mt. 234. §-a értelmében „a munkáltató nem köteles tájékoztatást adni vagy konzultációt folytatni, ha ez olyan tény, információ, megoldás vagy adat nyilvánosságra kerülésével járhat, amely a munkáltató jogos gazdasági érdekeit vagy működését veszélyeztetné.” A felek közötti érdekvita kapcsán például felmerülhet e szabály mikénti értelmezése, esetleg kereteinek konszenzuális rendezési igénye (például eltérő álláspontok alakulhatnak ki arról, hogy mi veszélyezteti a munkáltató működését).

– Az üzemi tanács feladatai körében több olyan rendelkezést is találunk, amely – nyitott, általános tartalma okán – érdekviták forrása lehet. Például az Mt. 264. § (1) bekezdése értelmében „a munkáltató döntése előtt legalább tizenöt nappal kikéri az üzemi tanács véleményét a munkavállalók nagyobb csoportját érintő munkáltatói intézkedések és szabályzatok tervezetéről.” E körben éppen úgy vitás kérdés lehet a *nagyobb csoport* eseti meghatározása, mint a paragrafus (2) bekezdésében példalózó jelleggel felsorolt, e körbe tipikusan beletartozó munkáltatói intézkedések pontos körének, határainak megvonása.

– Számos Mt.-ben foglalt szakszervezeti jogosultság konkrét tartalmának kialakítása eleve a felekre – értsd tulajdonképpen: érdekvitájukra – van bízva. Klasszikusan ilyen példa az ügynevezett helyiséghasználati jog [272. § (8) bek.] vagy az ügynevezett propagandához való jog [272. § (3) bek.]. Az ezen – és hasonló – kérdéseket érintő egyeztetés, megállapodás tipikusan olyan érdekvita bázisa, ahol a Szolgálat adekvát támogatást nyújthat.

#### 4.4. Az Mt. komplex szerkezete

Leszögezhető, hogy az új munkajogi kódex kifejezetten komplex szerkezetű, „jogászoknak szóló mű”<sup>21</sup> (ez azért érdemes külön említésre, mert az Mt. azon néhány törvény egyike, amelyet nem jogászok – hanem például HR-esek, érdekképviseltek, maguk a jogkereső munkavállalók – is tömegesen használnak, így örökzöld feladványa a munkajogi szabályozásnak a közérthetőség kontra professzionalizmus dilemma). Lehoczkyné Kollonay Csilla szerint például kifejezett hátránya a törvénynek a jogok és kötelezettségek homályos jellege és a bonyolult („labirintusszerű”) szabályozás.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> FODOR T. 2013, 136.

<sup>22</sup> LEHOCZKYNÉ KOLLONAY 2013, 24–56.

A komplexitás leginkább arra utal, hogy az egyes munkaviszonyra vonatkozó szabályoknak, illetve a felek megállapodásainak (például munkaszerződés) az egymáshoz viszonyított regulatív mozgásterét a kódex összetett rendszerképző szabályok útján rendezi (lásd Mt. 13. §; 43. §; 277. §; 268. §). Számos érdekvita forrása lehet az, hogy e szabályok mentén mit és hogyan rendezzenek megállapodásaikban a felek. Az Mt. leszögezi például, hogy a „munkavállaló javára történő eltérést az egymással összefüggő rendelkezések összehasonlításával kell elbírálni” [Mt. 277. § (5) bek.]. Ugyanakkor a törvény nem ad pontos, részletes útmutatást e szabály tartalmára nézve, így a kollektív tárgyalás során maguknak a feleknek kell – érdekeik és erőpozícióik tükrében – kreatívan kimunkálni az eltérés lehetséges síkjait, mozgásterét. A Szolgálat ilyen jellegű kérdésekben is adekvát támogatást nyújthat. A kollektív megállapodások tartalmának kialakítása tipikus érdekvita, ezért is nevezi a szakirodalom az érdekvitákat úgynevezett szabályozási vitának<sup>23</sup> (hiszen ilyenkor egy jövőbeli norma, jogosultság vagy kötelezettség kialakítása a cél, tipikusan kollektív szerződésben vagy üzemi megállapodásban rögzítve).

#### 4.5. A munkaügyi konfliktusok átrendeződése: a munkaügyi perek számának csökkenése

Bár nem lehet objektíven kimutatni direkt összefüggést az új munkajogi kódex hatálybalépése és a munkaügyi perek számának csökkenő tendenciája között, az összefüggés valószínűsíthető. A munkaügyi perek száma az új kódex hatályba lépését követően tehát jelentősen csökkent, amely csökkenés mögött leginkább a jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek átalakított szabályozása állhat (hiszen mindig is ez a terület a munkaügyi jogviták elsődrendű terepe).<sup>24</sup> A munkaügyi perek száma hazánkban 2005 óta folyamatosan csökken (2009–2010 kivételével, ami talán a gazdasági válság hatásaival volt magyarázható). 2012-ről 2013-ra például már körülbelül 12%-kal csökkent a perek száma (2012-ben 18.299 munkaügyi per indult, míg 2013-ban már csak 16.023, 2014-ben pedig csupán 14.186).<sup>25</sup> Megjegyzést érdemel, hogy a perek számának csökkenése természetesen közel sem jelenti feltétlenül a munkaügyi konfliktusok számának csökkenését (sőt, a konfliktusok számát akár még fokozhatja is az új kódex – illetve általában véve egy új szabályozás –, de ez persze csak feltételezés). Minden bizonnyal sokkal inkább az igényérvényesítési kedv, hajlandóság csökkenéséről és a viták munkahelyekre való esetleges „beragadásáról” lehet szó.

Természetesen a munkaügyi perek számának csökkenési trendje a jogviták – és túlnyomórészt az egyéni jogviták – körét érinti, és a kollektív érdekvitákra nézve csak indirekt következtetések levonásának lehet alapja. E ponton két megjegyzést teszünk mégis, amelyek szintén – közvetetten – alátámaszthatják a Szolgálat létjogosultságát, relevanciáját.

Egyrészt talán nem teljességgel alaptalan az a feltételezés, hogy a konfliktusok feltételezett „beragadása” a munkahelyekre látens, burjánzó ellentéteket generálhat. Sem a munkaerőpiac jó működése, sem a munkaviszonyok célja, sem a társadalmi kohézió

<sup>23</sup> Vessd össze: HALMOS-PETROVICS 2014, 250.

<sup>24</sup> Bővebben: PETROVICS 2015, 367–381.

<sup>25</sup> Adatok forrása 1991–2003: TÓTH–NACSA–NEUMANN 2004; későbbi adatok: *Ügyforgalmi adatok* é. n.

szempontjából nem szerencsés a konfliktusok elmélyülése és megrekedése (kvázi „rákos sejtként” való mérgező hatása). Optimistább megközelítésben persze azt is feltételezhetjük, hogy a konfliktusok csupán átrendeződtek: az explicit jogviták irányából elmozdulás történhetett a házon belüli vitarendezés irányába. Bármelyik feltételezés is álljon közelebb a valósághoz, közös konklúzióként az gyanítható, hogy ebben a helyzetben (a perek számának csökkenése) indokolt (lenne) a kollektív érdekviták – és így a Szolgálat – jelentőségének felértékelődése (például jogviták érdekvitává transzformálódása révén; jogviták potenciális megelőzése proaktív megállapodásos rendezés révén, érdekviták keretében; a házon belülről szoruló konfliktusok partneri alapú rendezési igénye révén stb.).

Másrészt bátran kijelenthető, hogy a Szolgálat működésének távlatibb küldetése lenne az is, hogy általánosságban – mintegy tovaggyűrűző hatásként – javítsa a magyar munkaerőpiac szereplőinek vitakultúráját, illetve – még tovább menve – a munkaügyi kapcsolatok vitalitását. E célok helyénvalósága még fokozottabb értelemet nyer abban a kontextusban, ahol csökken a munkaügyi perek száma, és számos konfliktus nem jogi vagy tárgyalásos úton rendeződik, hanem például netán erőből, oktrojáltan zárul.

Nyomatékosítást érdemel e ponton is, hogy a Szolgálat kifejezetten *kollektív munkaügyi érdekviták* rendezésére hivatott. A Szolgálat tehát nem járhat el jogvitákban (kivéve békéltetés esetén), illetve egyéni vitákban. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a kollektív munkaügyi érdekviták ezer szállal kapcsolódnak a jogvitákhoz, illetve egyéni vitákhoz, a lehatárolás pedig sok esetben nem is annyira egyszerű. Fel kell ismerni, hogy az egyéni és kollektív jogviták egyik leghatékonyabb megelőzési módja sok esetben éppen az, hogy a kollektív munkaügyi érdekvita körültekintően, eredményesen, megnyugtatóan legyen rendezve (érdekvita esetén ugyanis éppen a jövőbeli norma, jogosultság vagy kötelezettség létrehozása, kialakítása a cél általában). A Szolgálat – és annak jogi szakértelme, előrelátása – ebben jelentős szereppel bírhat. Más átjárások, áthallások is említhetők a jog-érdek, illetve kollektív-egyéni viták metszéspontjaiban, és a Szolgálat potenciális szerepe – kreatív és éber használat esetén – számos esetben aktiválódhat. Példaként említhetők a következő esetek. Több egyéni jellegű érdekvita esetén (például a munkavállalók közül többen elégedetlenek valamely munkakörülménnyel) azok összefogása, érdekképviselőt elé emelése útján kollektív érdekvitákká transzformálhatók, ahol a Szolgálat már eljárhat. Továbbá vannak olyan jogviták, amelyeknél korlátozott a bírósághoz fordulás lehetősége. Klasszikusan ilyenek a munkáltató mérlegelési jogkörében hozott döntések [Mt. 285. § (3) bek.]. A bíróság e döntéseket csak szabályszerűségi alapon bírálhatja felül, célszerűségi alapon nem. Utóbbiak (például célszerűségi, érdekalapú vagy gazdasági jellegű aggályok) már az érdekvita terepei lehetnek, több munkavállaló érintettsége esetén pedig kollektív érdekvitaként manifesztálódhatnak, és a Szolgálat is felkérhető (például egy jutalomfizetéssel kapcsolatos vita).

A szakirodalom is felhívja a figyelmet arra, hogy az egyéni és a kollektív viták, valamint a jogi és az érdekviták közötti különbségtétel gyakorlati jelentősége sokszor oldódóban van. Rácz Zoltán például Tiziano Treu-t idézve mutat rá, hogy a merev szétválasztás nyitva hagy egy sor köztesnek minősülő helyzetet, amikor például a konfliktus látszólagosan egyéni érdeket jelent, ugyanakkor a mögötte meghúzódó valós csoportérdekek rejtve maradnak (példaként említi a besorolással kapcsolatos vagy a munka értékelésére vonatkozó konfliktusokat, ahol a saját magára vonatkozó munkáltatói döntést, illetve értékelést természetesen az egyén saját maga, egyedül sérelmezi, de a döntés mögött bizonyos munkáltatói elvek



húzódnak meg látens módon, amelyekből általános következtetéseket lehet levonni, és amelyek így a kollektíva érdekeit érintik).<sup>26</sup>

A fentieket összefoglalva kijelenthető, hogy a Szolgálat egyes szolgáltatásai (például a tanácsadás) tehát adott esetben némi odafigyeléssel szélesebb körben aktiválhatók, mint az elsőre talán látszana.

Fontos kiemelni, hogy a Szolgálat tevékenysége semmilyen módon nem konkurál a jogászai szakma hagyományos terepeivel (bíróóságok, ügyvédi kar stb.). A Szolgálat ugyanis olyan kollektív munkajogi érdekvitákban jár el, amelyeknek egyébként sem releváns fóruma a bíróság. A Szolgálat konkrét jogi tanácsot, jogvédelmet nem ad, de az érdekvitához kapcsolódó joganyagot, szakmai tényeket ismertetheti. Az említett viták mindenkor meglévő munkajogi kontextusa miatt fontos tehát a vitarendezők munkajogi szakértelme.

## 5. A Szolgálat első évének működési tapasztalatai

Az MTVSZ nem jogutódja és nem is egyfajta reinkarnációja a korábbi MKDSZ-nek (Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat), amely 1996 óta működött. Ugyanakkor az MTVSZ egyrészt számos vonatkozásban építeni törekszik az MKDSZ szakmai tapasztalataira, másrészt személyi átfedések is vannak (számos volt MKDSZ-tag a Szolgálat kereteiben – akár vitarendezőként, akár tanácsadóként, akár képzőként – is jelen van), harmadrészt a két Szolgálatnak vannak hasonló eljárástípusai (különösen: közvetítés, döntőbíráskodás). Másfelől az MTVSZ több vonatkozásban különbözik az MKDSZ-től. A legfontosabb különbségek a következők: az MTVSZ megközelítésmódjában a munkajogászai szemlélet a domináns, az eljárási típusok közül pedig a tanácsadás a lehangsúlyosabb, a bevonható ügyek körében pedig a lehető legszélesebb a kapu az érdekvita fogalmának dinamikus értelmezése mentén. Az MTVSZ régiós szerveződése miatt erős a helyi jelenlét, illetve amíg az MKDSZ egy állami mechanizmus volt, az MTVSZ autonóm, és a szociális partnerségben gyökerezik.

A 2016 novemberétől működő Szolgálat működésének első évében mindösszesen 40 ügyben járt el. Ha az ügyeket típusaik szerint vizsgáljuk, szembetűnő, hogy közel háromnegyedük tanácsadás volt. Az eljárások egymásra épülésével kapcsolatos előleges tapasztalat az, hogy a tanácsadást követően több esetben a Szolgálat eljáró tagja az eljárással érintett fél/felek kollektív érdekeit megismerve<sup>27</sup> további eljárás(ok)ban (egyeztetés, közvetítés) is segítséget tudott nyújtani. E tapasztalat birtokában állítható, hogy a tanácsadási eljárás gyakran további eljárások előszobájának, a Szolgálattal kapcsolatos bizalom megalapozójának is tekinthető. Mivel a Szolgálat a kollektív munkaügyi érdekvita rendezését hivatott előmozdítani, ezért az egyeztető eljárások jó része kollektív szerződés, üzemi megállapodás létrehozásával, módosításával, egyes megállapodási elemeinek értékelésével volt kapcsolatos. Az eljárások időtartamával kapcsolatosan az a tapasztalat, hogy a tanácsadási eljárások rövid időtartamúak (átlagosan 1–7 nap), viszont azokban az esetekben, amikor a Szolgálat tagjai kollektív megállapodások kialakításával kapcsolatosan jártak el, az eljárások hosszabb időtartamúak voltak és nagyobb erőráfordítást követeltek (például a Szolgálat több

<sup>26</sup> RÁCZ 2002, 14.

<sup>27</sup> BERKE–BANKÓ–SZABÓ 2017, 9–10.

tagjának egyidejű munkájával egy ügyben). Ha azt vizsgáljuk, hogy a Szolgálat eljárásait kik vették igénybe, akkor nagyon vegyes kép tárul elénk (ami egyben pozitívum, és a jövőre nézve biztató tény): érdeklődés mutatkozott mind a munkáltatói, mind a munkavállalói oldalról. Ha a szervezetek nagyságát elemezzük, mind a kis- és középvállalkozások, mind a nagyfoglalkoztatók részéről került sor eljárás kezdeményezésére, illetve köztulajdonban álló munkáltatók és a magánszektor foglalkoztatói egyaránt megjelentek az eljárás kezdeményezői között. Az eljárások kétharmad részben munkavállalói érdekképviseletek, míg egyharmad részben munkáltatói kérésre indultak. A szakszervezeti pluralizmus okozta kihívások a Szolgálat eljárásaiban is megjelennek, így számos esetben került sor a munkavállalói érdekképviseleti oldalon is egyfajta mediáció, jószolgálat kifejtésére. Olybá tűnik, hogy ezen sajátosságok ellenére a Szolgálat és annak eljárásai az egész hazai szakszervezeti mozgalom részéről bizalmat élveznek.

## Bibliográfia

### Irodalom

- BERKE Gyula – BANKÓ Zoltán – SZABÓ Imre Szilárd (2017): *Prevenció. A tanácsadás lehetősége a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat keretében*. Budapest, HVG-Orac.
- EMBER Alex (2016): *ILO: Nemzetközi Munkaügyi Szervezet*. Kecskemét, Magyar Munkaügyi Alapítvány.
- FODOR T. Gábor – NACSA Beáta – NEUMANN László (2008): *Egy és több munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződések összehasonlító elemzése – országos összegző tanulmány*. Budapest, SZMM.
- HALMOS Szilvia – PETROVICS Zoltán (2014): *Munkajog*. Budapest, NKE-KTK.
- ILO (1977): *A multinacionális vállalatokra és a szociálpolitikára vonatkozó alapelvek tripartit nyilatkozata*. Elérhető: [www.diplomacia.hu/fileDb/UUYNOC/ilo%20tripartit%20nyilatkozata.doc](http://www.diplomacia.hu/fileDb/UUYNOC/ilo%20tripartit%20nyilatkozata.doc) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- ITC (2012): *Társadalmi párbeszéd: Szakszervezeti oktatási kézikönyv*. Turin, International Training Centre of the International Labour Organization.
- Kun Attila szerk. (2011): *Az új munka törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*. Budapest, KRE ÁJK.
- KUN Attila (2016a): *Az új munka törvénykönyve*. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet.
- KUN Attila (2016b): *Érdekek és motivációk a Munkaügyi Tanácsadói és Vitarendezési Szolgálat működtetéséhez*. Háttéranyag, Ginop 5.3.3-15.
- LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (2013): *Génmanipulált újszülött – Új munkatörvény az autoriter és neoliberális munkajogi rendszerek határán*. In KUN Attila szerk.: *Az új munka törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*. Budapest, KRE ÁJK.
- MACKIE, Karl J. ed. (1991): *A Handbook of Dispute Resolution: ADR in Action*. London–New York, Routledge and Sweet & Maxwell.



- A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat Szervezeti, Eljárási és Magatartási Kódexe* (é. n.).  
Elérhető: [https://nfsz.munka.hu/Lapok/nfsz\\_munkaugyitanacsado/content/kodex.pdf](https://nfsz.munka.hu/Lapok/nfsz_munkaugyitanacsado/content/kodex.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- OECD (2011): *Az OECD multinacionális vállalkozásokra vonatkozó Irányelvei*. 2011. évi kiadás.  
Elérhető: <https://exim.hu/hasznos/dokumentum-tar/szabalyozasi-kornyezet/oecd-nemzeti-kapcsolattarto-pont/1155-oecd-multinacionalis-vallalkozasokra-vonatkozó-iranyelvei-2011-1/file> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- PETROVICS Zoltán (2015): A jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek margójára. In HORVÁTH István szerk.: *Tisztelgés: Ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára*. Budapest, ELTE ÁJK.
- RÁCZ Zoltán (2002): *A munkajogi viták megoldásának rendszerei eljárási szempontból, különös tekintettel az érdekvitákra*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- RÁCZ Zoltán (2015): Quo vadis, MKDSZ? Az alternatív vitarendezés helyzete a munkajog területén. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus 33/2015. 326–334.
- RÚZS MOLNÁR Krisztina (2005): *A mediáció az alternatív vitamegoldás rendszerében, különös tekintettel munkajogi szerepére*. Doktori értekezés. Szeged, SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- TÓTH András – NACSA Beáta – NEUMANN László (2004): *Thematic Feature – Individual Labour/ Employment Disputes and the Courts*. Dublin, Eurofound.
- Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework* (2011). New York and Geneva, United Nations. Elérhető: [www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr\\_eN.pdf](http://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Ügyforgalmi adatok* (é. n.). Budapest, OBH, Bírósági Főosztály, Statisztikai Elemző Osztály. Elérhető: <http://birosag.hu/kozerdeku-informaciok/statisztikai-adatok/ugyforgalmi-adatok> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

## Jogforrások

2000. évi LV. törvény a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú Egyezmény kihirdetéséről
2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről miniszteri indokolása
- 1201/2015. (IV. 9.) Korm. határozat a vállalati társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos prioritásokról és Cselekvési Tervről

# Feladatszervezés az önkormányzatiság tükrében

Nagy Klára

## Absztrakt

A helyi önkormányzatok létrehozatala és hatásköreinek meghatározása államszervezeti kérdés. Hogyan illeszkedik mindez a nemzetközi követelmények rendszerébe? Mi az önkormányzatiság lényege? Mit jelent az autonómia, és mik annak a határai? Az elmúlt évek feladatváltozásai milyen fokban érintik az önkormányzatok önállóságát? Ilyen és ehhez hasonló kérdéseket vizsgál a tanulmány. Az önkormányzatiság azonban nemcsak a feladatok számában mérhető, az autonómiának számos összetevője van. Egyik lényeges eleme a pénzügyi autonómia, amelyet uniós összehasonlításban vizsgálok. Mindezek tükrében pedig a jelenlegi önkormányzati rendszer helyzetére és alakulására vonok le következtetéseket.

**Kulcsszavak:** *helyi önkormányzati rendszer, autonómia, feladat-és hatásköri változás, pénzügyi önállóság*

## 1. Bevezetés

A közhatalom a néptől ered (népszuverenitás). A hatalom alulról felfelé szerveződik. Ez a felfogás tükröződik az Alaptörvény által deklarált autonóm egyén emberképében is [Alaptörvény I. cikk (1)–(2) bek.]. Az államhatalom és az önkormányzati hatalom ugyan eltérő legitimáción alapul, de nem elkülönülten léteznek, hanem az egységes közhatalom részei. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (röviden: Möt.) preambulumban lezárja azt a vitát, hogy az állami és önkormányzati szervezetrendszer egységes egész-e, amikor kimondja, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként” működnek. Jóllehet az Alaptörvény 34. cikke a „helyi önkormányzat és az állam” kettősségéről beszél.<sup>1</sup> Szerencsés lett volna ezt a kérdést alaptörvényi szinten rendezni, és nem *csak* egy törvény preambulumban. A helyi önkormányzati közhatalom jellemzője egy bizonyos fokú autonómia, amely az államhatalomtól elkülöníti ugyan a helyi közösséget, de azok szorosan együttműködnek egymással.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> BALÁZS 2012, 38.

<sup>2</sup> KÜPPER 2009, 1503.

## 2. A helyi önkormányzatok meghatározása

Az Alaptörvény nem rendelkezik a helyi önkormányzashoz való jogról és annak tartalmáról, hanem a helyi közügy fogalmát helyezi a középpontba: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” [Alaptörvény 31. cikk (1) bek.]

A helyi önkormányzatok és a helyi önkormányzás fogalmának meghatározása kapcsán elengedhetetlen a helyi közügy fogalmának és a helyi közhatalom gyakorlásának a kibontása. Fontos azt leszögezni, hogy egyiknek sincsen egzakt jogszabályi definíciója. A *helyi* fogalmát meghatározhatjuk az *államihoz* fűződő viszonyában. E tekintetben minden feladat helyi feladatnak tekintendő, amely nem állami feladat (negatív megközelítés). A helyi feladat sajátossága, hogy az országos szint alatti területhez kötődik. Helyi szinten tehát nemcsak a települési, hanem a megyei szintet is érteni kell (ez az Alkotmány, az Ötv.<sup>3</sup> és az Möt.v. alapján is így volt/van). A helyi és állami különbözőségét azonban mindig esetről esetre kell megítélni. Az Alaptörvény – és az Alkotmány – alapján sem húzható egyértelmű határvonal. Lehetnek olyan ügyek (például beruházások), amelyek a településen/területen (megye, főváros) kívülre is hatnak. Ebből kifolyólag a *helyi* és az *állami* eldöntése mindig az Országgyűlésre marad az Alaptörvény keretében meghatározott garanciális szabályok szem előtt tartásával: a kizárólag helyi jelentőségű ügyek nem kerülhetnek el a helyi önkormányzatok hatásköréből, de ezen túl szabad mérlegelése van abban, hogy milyen módon szervezi meg az állami-önkormányzati feladatellátást.<sup>4</sup>

Az önkormányzatok szintjeit az Möt.v. rögzíti. Az Möt.v. kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg [Möt.v. 2. § (1) bek és 3. § (1) bek.]. Korábban az Alkotmány határozta meg az önkormányzatok szintjeit, amelyek a következők voltak: a község, a város, a főváros és a kerület, valamint a megye [Alk. 42. §]. Mindehhez hozzá kell tenni azt is, hogy ezen szintekhez képest léteztek még a megyei jogú városok, területfejlesztési egységként létezett a kistérség és a régió is, továbbá államigazgatási szinten egyes feladatokra a járás.<sup>5</sup> A területi szintekről az Alaptörvény hallgat. Az Möt.v. alapján azonban továbbra is megilleti valamennyi település közösségét a helyi önkormányzashoz való jog. Az viszont tény, hogy a jogszabályi környezet a települési önkormányzatok szorosabb együttműködését (például a társulást) támogatja.<sup>6</sup>

A helyi fogalmán túljutva a *közügy intézésének* fogalmára szükséges még kitérni. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a)–c) pontja alapján az *intézés* normatív vagy egyedi ügyben hozott döntést jelent. Egyebekben az *intézés* keretei nincsenek lefektetve, így ha az önkormányzatnak van bármilyen egyedi és normatív döntéshozatali hatásköre, azt az Alaptörvény rendelkezésébe illőnek kell érteni.

<sup>3</sup> A korábbi önkormányzati törvény: 1990. évi LXV. törvény.

<sup>4</sup> KÜPPER 2009, 1511.

<sup>5</sup> Az Alaptörvény már nem határozza meg az önkormányzatok szintjeit, ebből következően nem alkotmányos alapjog, hogy valamennyi település önkormányzattal rendelkezzen. Ily módon megszűnt annak az alkotmányos védettsége, és így nem fog alaptörvény-ellenesnek minősülni, ha a jövőben törvény nem biztosítaná valamennyi település számára a helyi önkormányzat alakításának lehetőségét. Ez nem ellentétes a Chartával sem, hiszen csak annyit rögzít, hogy a közfeladatokat a lehető legközelebb eső közigazgatási szerv útján kell megvalósítani, kivéve, ha a feladat természete, nagysága vagy a hatékonysági és gazdaságossági szempontok mást indokolnak (Charta 4. cikk 3. pont).

<sup>6</sup> KÜPPER 2009, 1511.

Feltétel azonban, hogy e tekintetben is (az állami szervektől) önálló legyen, külső befolyástól mentesen működhessen. Az önállóságnak is vannak árnyalatai, hiszen ez nem jelent teljes szabadságot, vannak körülmények, amelyek ezt befolyásolják (például a kormányhivatal törvényességi felügyelete vagy az ügynevezett elvart bevétel számításánál a vélelmezett helyi iparüzési adó mértéke). Az önkormányzatok tekintetében fontos hangsúlyozni, hogy azok autonómiával és nem függetlenséggel rendelkeznek, hiszen az önkormányzatok az államszervezet részét képezik, és törvényben meghatározott ellenőrzési-felügyeleti viszonyban állnak más szervekkel. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) ezt a következőképpen fogalmazza meg: „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” (Charta 3. cikk 1. pont.) Az önálló szabályozó és igazgató hatáskör deklarációján túl azonban nincsenek az Alaptörvény és a Charta szintjén sem lefektetve annak feltételei, az törvényre marad.

A helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézésén kívül a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. A helyi közhatalom gyakorlása szintén nincsen az Alaptörvényben meghatározva, de a szöveggörnyezetből úgy tűnik, hogy a helyi közügyek intézéséhez képest nem ad többletfeladatot az önkormányzatoknak, azokat más szempontból közelíti meg.<sup>7</sup>

### 3. Az önkormányzati jogok értelmezése az Alaptörvény tükrében

Az Alaptörvény 32. cikk (1)–(2) bek.e meghatározza az önkormányzatok jogait, amelynek körébe tartozik többek között a szabályozási autonómia, a gazdálkodási autonómia (a tulajdonosi jog, vállalkozás alapítása, bevételszerzés, adómegállapítás) és a szervezetalakítás joga. Ezeket a jogköröket az Alkotmánybíróság hatáskörsoportokként kezeli. Az önkormányzati alapjogvédelem alkotmányossági tesztje kezdetektől fogva különbözött az alapjogvédelemnél ismert szükségesség-arányosság tesztjétől. Így nem is volt alkotmányossági követelmény, hogy az önkormányzati alapjogok csak akkor legyenek korlátozhatók, ha arra valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy alkotmányos cél elérése érdekében szükség van, és az sem, hogy álljon arányban a jogkorlátozás az elérni kívánt céllal. [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207., 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.] Az alkotmányosság mércéje az önkormányzati jogok tekintetében az, ha „az önkormányzati jogok és köteleességek gyakorlását oly módon szabályozza, hogy az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjog kiüresedéséhez, annak tényleges elvonásához vezet, s így kizárja azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön a feladatkörébe tartozó ügyekben”. [1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27.]<sup>8</sup>

A hatáskörsoportokat illetően az Alaptörvény kimondja, hogy a helyi önkormányzat önállóan szabályoz és igazgat. [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a)–c) pont.] Az önkormányzat szabályozási autonómiája keretébe tartozik, hogy eredeti vagy származékos jogalkotói

<sup>7</sup> KÜPPER 2009, 1511.

<sup>8</sup> HOLLÓ 2011, 23.

hatáskörben rendeletet alkot(hat). A felhatalmazás kereteit mindig törvény határozza meg. Az önkormányzati rendeletalkotás szabadsága azonban nem terjed ki arra, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem alkot rendeletet akkor, amikor törvény azt kötelezően előírja. „Az önkormányzat a törvény által előírt feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is.” [9/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 1995, 455, 457.]<sup>9</sup>

A szabályozási és igazgatási autonómián kívül az Alaptörvényben deklarált rendelkezés a szervezeti autonómia. [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. d) pont.] Az önkormányzat szervezeti autonómiája körében jogosult a törvény keretei között kialakítani saját szervezeti és működési rendjét.<sup>10</sup> A szervezeti és működési autonómia törvény általi korlátozhatósága kapcsán is az AB a már megismert tesztet alkalmazta: a szervezeti és működési rend törvény általi korlátozása (az ÁNTSZ tanácskozási joga az ülésen) mindaddig nem minősül alkotmány/alaptörvény-ellenesnek, amíg az nem vezet a szervezeti és működési rend önálló megállapítására vonatkozó alapjog ellehetlenüléséhez, kiüresítéséhez. [58/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 574, 575.]<sup>11</sup>

Az önkormányzati autonómiához elengedhetetlen a pénzügyi-gazdasági önállóság, tehát az önkormányzati működéshez, feladatellátáshoz elegendő forrást kell biztosítani. [Charta 9. cikk, Alaptörvény 32. cikk (1) bek. f) és h) pont.] Az alkotmányos védelem felöleli a gazdálkodás hatásköreinek teljességét. Az Alaptörvény akként rendelkezik, hogy az önkormányzat „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik,” valamint „e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat.” [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e)–g) pont.]

Az AB lefektette, hogy a bevételi forrásokkal való gazdálkodás nem egyetlen jogosultságot, hanem döntések összességét jelenti. Ennélfogva egyes döntési jogosultságok korlátozása nem jelenti azt, hogy az önkormányzat egyes bevételeiről ne tudna felelősséggel dönteni, azaz az ilyen korlátozás nem sérti az alkotmányos szabályozást. [2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 30.] Ezen keretek között az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy az önkormányzatok finanszírozását milyen módon, szempontok szerint és formában biztosítja: a saját bevételek<sup>12</sup> és az állami támogatások rendszere együttesen biztosítja az önkormányzatok pénzügyi fedezetét. Így az sem volt feltétel az Alkotmány szerint sem, hogy egy önkormányzati többletkiadást, feladatot célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással kellett volna ellentételezni. [2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 31.]

Fontos azonban, hogy az önkormányzat törvényben meghatározott feladatai ellátásához saját bevételre és azzal arányban álló állami támogatásra jogosult. A *szükséges* állami támogatások mértékének meghatározásában az Országgyűlésnek tág mozgástere van.

<sup>9</sup> HOLLÓ 2011, 24.

<sup>10</sup> HOLLÓ 2011, 25.

<sup>11</sup> HOLLÓ 2011, 26.

<sup>12</sup> A saját bevétel fogalma is vitatható, hiszen a bevétel csak saját lehet, az önkormányzat más javára nem szerez bevételt. Jóllehet a *saját* jelzőnek adható lenne jelentéstartalom, miszerint a bevétel központi hatalom általi elvonhatatlanságát takarja, de ez nem biztosított az Alaptörvényben. TILK 2008, 375.

Ezt az anyagi fedezetet az Országgyűlés a saját bevételi források (például helyi adók) és a központi költségvetési hozzájárulások (például költségvetési törvény, Möt., ágazati jogszabályok) komplex rendszerén keresztül biztosítja.<sup>13</sup> Ez az Alaptörvénybeli rendelkezés tehát nem jelenti azt, hogy egy törvény által előírt újabb feladat mellé automatikusan anyagi kompenzációt is kell biztosítani az államnak. [2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 31.]

A fentiekből következően az Alaptörvény sérelme csak akkor állapítható meg, „ha az Országgyűlés nem biztosít saját bevételeket és állami támogatást a törvényben meghatározott feladatok ellátásához, vagy az önkormányzati feladatellátás gazdasági feltételeinek biztosításával kapcsolatos alkotmányos kötelezettségének oly módon tesz eleget, hogy annak következtében valamely önkormányzati alapjog gyakorlása, az önkormányzati feladatok ellátása, illetőleg a helyi önkormányzatok működőképessége ellehetetlenül”. [47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 320.] Azzal, hogy az AB az ellehetetlenülést kötötte az alkotmányellenesség feltételévé, gyakorlatilag szabad teret adott a jogkorlátozáshoz. Az Alkotmány (Alaptörvény) „e rendelkezéséből mindenekelőtt a törvényhozásnak az a kötelezettsége származik, hogy köteles a helyi önkormányzatok finanszírozásának intézményrendszerét megteremteni, az önkormányzatok számára a saját bevételi forrásoknak és a feladatarányos állami támogatásoknak egy olyan rendszerét köteles kialakítani, amely alkalmas a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges anyagi feltételek biztosítására.” [2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 31.]<sup>14</sup>

Az Alaptörvény alapján a helyi önkormányzatoknak joga van helyi adót megállapítani. Az adómegállapítás hatásköre megoszlik az Országgyűlés és a képviselő-testület között: az önkormányzatok csak a törvény keretei között jogosultak adófajtát, illetve annak mértékét megállapítani. [67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 352, 354.] A törvényhozó hatalom előtt pedig az az általános tétel a korlát, hogy az adómegállapítás korlátozása nem vezethet a jog érvényesülésének ellehetetlenüléséhez, kiüresedéséhez. Az önkormányzat viszont dönthet úgy – adómegállapítási szabadságából kifolyólag –, hogy nem állapít meg adót. Ha pedig megállapít, akkor a törvényben meghatározott keretek között dönt az adónemről, az adómértékről, a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai, adópolitikai szempontokat, a lakosság szociálpolitikai körülményeit is mérlegelve a kedvezményekről és a mentességekről. [670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 604.] A kedvezmények és a mentességek alkotmányossági megítélése tekintetében az AB mindeddig tartózkodó attitűdöt képviselt: csak akkor esik alkotmányossági kontroll alá, ha ellentétes az Alaptörvény előírásaival.<sup>15</sup>

A fentiek alapján véleményem szerint az önkormányzatok tekintetében nem az az igazi kérdés, hogy hány helyi önkormányzat és mekkora méretben létezik, hanem az, hogy

<sup>13</sup> Az állami támogatás és az adóbevétel mint két finanszírozási forma lényeges körülményeiben eltér egymástól. Az adómegosztás nem célhoz kötött felhasználású, de hátránya, hogy ingadozásának kockázatát az önkormányzat viseli. (Helyi és regionális demokrácia Magyarországon 2014, 15.) Az állami támogatás pedig jellemzően célhoz kötött, de annak juttatása nagyban függ az Országgyűlés döntésétől.

<sup>14</sup> HOLLÓ 2011, 24.

<sup>15</sup> HOLLÓ 2011, 25.

milyen terjedelmű és vonatkozású ügyekben rendelkeznek valódi autonómiával. Ennek a részét képezi, hogy ez a döntési kompetencia megfelelő (alkotmány)bírósági védelemben<sup>16</sup> részesüljön.<sup>17</sup>

#### 4. A helyi önkormányzatok feladatai és azok változása az elmúlt néhány évben

Az Alaptörvényben meghatározott hatáskörcsoportokon túl az önkormányzati feladatokat törvény telepíti. Elsősorban az Mötv. tartalmaz egy feladatlistát,<sup>18</sup> amely nem taxatív, azaz az ott meghatározottakon kívül törvény más önkormányzati feladatot is előírhat. [Mötv. 13. § (1)–(2) bek..] Másrészt pedig ez a felsorolás csak egy „étlapnak” tekinthető, hiszen a feladatokra vonatkozó konkrét szabályokat (például mely önkormányzat, milyen feltételekkel látja el azt) a szakági törvények határozzák meg. Így azok nem mindegyike tekinthető kötelező feladatnak minden önkormányzatra nézve, hanem vannak közte önként vállalt feladatok is. A feladatmeghatározásnál fontos szempont a differenciálás, amely szintén a szakági jogszabályokra maradt. Így a különböző típusú, szintű önkormányzatok feladatait más-más törvényben találjuk meg, ott történik meg a feladatelosztás és -differenciálás, amelyre mindig is igény volt: a különböző típusú, méretű, szintű önkormányzatok különböző kötelező feladatokkal rendelkezzenek.

A feladatelosztást azonban nemcsak az egyes önkormányzatok közötti viszonyban kell vizsgálni, hanem az állami és az önkormányzati szféra tekintetében is. Az önkormányzatiság szempontjából ennek most, a témánk kapcsán nagyobb jelentősége van. Az Mötv. előkészítési folyamatában az önkormányzati feladatok kialakításánál az volt a cél, hogy az általános, helyi szinten nyújtandó feladatokat a helyi önkormányzatok lássák el, és a speciális feladatok (például speciális szakértelem, szakellátás, nagyobb vonzáskörzetű feladat) maradjanak az államnál.

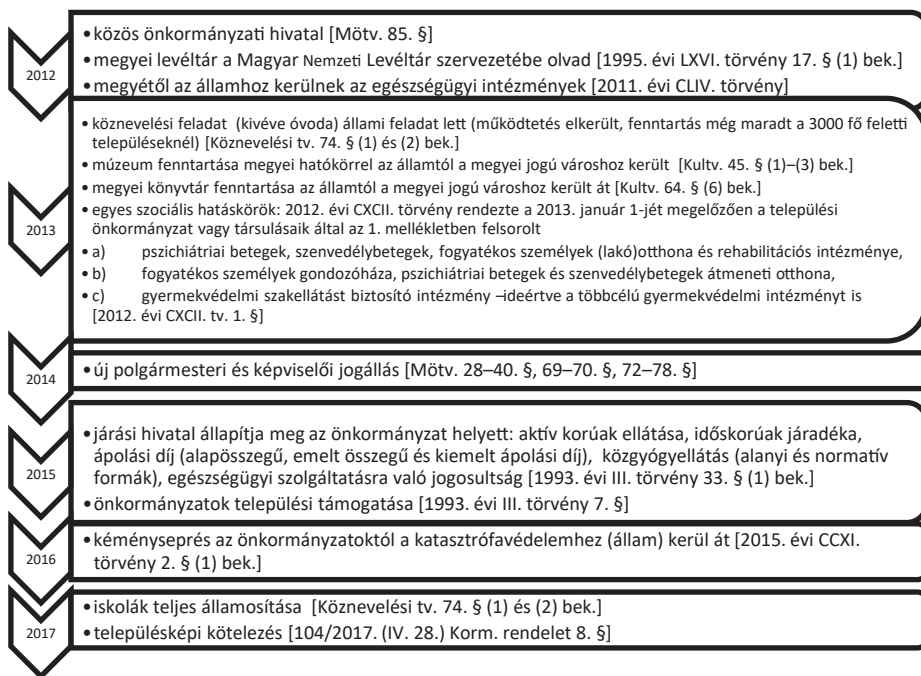
Az megállapítható, hogy az önkormányzatok feladatai időről időre változtak, változnak. Ez az új önkormányzati törvény elfogadása után is így van. Ezt tekintem át főbb vonalaiban az alábbi ábrán:

<sup>16</sup> Érdekes módon a bírósági védelem a svéd alkotmányban nem biztosított, annak ellenére, hogy a svéd önkormányzatok széles körű autonómiával rendelkeznek.

<sup>17</sup> Ó ERLINGSSON – ÖDALEN 2013, 28.

<sup>18</sup> Mötv. 13. §





1. ábra

*Az önkormányzati feladatok főbb változásai (2012–2017)*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A szubszidiaritás elve alapján (amely sem alkotmányos, sem törvényi szinten nincsen rögzítve) elsődlegesen a lakossághoz legközelebb álló önkormányzathoz kell telepíteni a feladatokat, és akkor lehet másik önkormányzatra vagy szervre telepíteni azt, ha jellegénél fogva túlhaladja a település közigazgatási területét, vagy jelentősen sérti a gazdaságossági, hatékonysági követelményeket, és a szakmai szempontok is ezt indokolják.<sup>19</sup> Ezt képviseli az Európa Tanács Monitoring Bizottsága is: a helyi önkormányzati rendszer kizárólag pénzügyi megfontoláson alapuló átalakítása, racionalizálása nem áll összhangban a helyi önkormányzás elvével, hiszen az szembemegy a Charta azon rendelkezésével, amely szerint a helyi önkormányzatok rendelkeznek a „joggal és képességgel, hogy a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”.<sup>20</sup> [Charta 3. cikk 1. pont.] Ennek szellemében az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa szerint Magyarországon a feladatok központosítása aggodalomra ad okot, különösen így van ez az oktatás és az egészségügy területén.<sup>21</sup> Így például az önmagában nem indokolja

<sup>19</sup> VEREBÉLYI 1995, 549.

<sup>20</sup> Helyi és regionális demokrácia Magyarországon, 13.

<sup>21</sup> Helyi és regionális demokrácia Magyarországon, 6.



az oktatás és az egészségügy centralizációját, hogy annak a legnagyobb a költsége valamennyi önkormányzati feladat közül, és így akarják tehermentesíteni az önkormányzatokat. Meg kell minden esetben vizsgálni, hogy forrásátcsoportosítással elérhető-e a költséghatékonyság növelése.<sup>22</sup>

Nyilvánvaló, hogy bizonyos lakosságszám alatt nem lehet adott közszolgáltatást hatékonyan ellátni. Azonban ezen megállapítást is számos dolog árnyalja.<sup>23</sup> Így például más helyzetben vannak az országhatár mellett élők, mások a földrajzi adottságok, a turisztikai jellemzők, az urbanizációs területek, az iparterületek léte stb. Hibás és leegyszerűsített az az elképzelés, amely kizárólag a lakosságszám alapján<sup>24</sup> gondolkodik. Jóllehet tény, hogy van olyan település Magyarországon, ahol csak 9 fő él (Iborfia, Zala megye, 2015), de egyébként is nagyon eltérő képet mutatnak egyes településtípusok, megyék.<sup>25</sup> Így a gondolkodásnak sokkal differenciáltabbnak és összetettebbnek kell lennie a feladatmeghatározásnál, mint hogy meghúzzon a jogalkotó egy vonalat a lakosságszámot illetően. Az MÖtv. differenciál: az önkormányzatok típusa szerint, a feladat- és hatáskör jellege, a helyi önkormányzatok eltérő adottságai (például különösen a gazdasági teljesítőképesség, a lakosságszám, a közigazgatási terület nagysága) alapján.<sup>26</sup>

Számos tanulmány foglalkozott azzal is, hogy bizonyos területeken megfelelő színvonalon ellátott közszolgáltatások, közkiadások kihatnak a szomszédos területekre is. Ezen előnyökből tehát nem csak az adott helyi önkormányzat területén élők profitálnak. A hatékony és megfelelő feladatellátás továbbgyűrűző (spillover) hatással rendelkezik. Egyrészt azért, mert sok esetben az adott közszolgáltatást nem csak az adott településeken élők veszik igénybe, másrészt pedig azért, mert a választópolgárok sok esetben kikényszerítik a nekik jobban megfelelő ellátást (például elköltözéssel, vagy az adott településen megvalósítják az igényeket).<sup>27</sup> Ezeket törvényi szinten nagyon nehéz kezelni.

## 5. Állami kontra önkormányzati feladat pénzügyi szempontból

A fenti feladatváltozásokból látszik, hogy az utóbbi időben az állam jelentősen visszavette az önkormányzati feladatokat, a hatáskörök száma így csökkent. Az átalakítás jelszava mindig a hatékonyság volt. Érdemes megnézni, hogy milyen szempontok érvényesülnek a dekoncentráció és a decentralizáció vitájában.

<sup>22</sup> Helyi és regionális demokrácia Magyarországon, 14.

<sup>23</sup> ZONGOR 2014, 84.

<sup>24</sup> Például közös önkormányzati hivatal létrehozatala esetén (Mötv. 85. §).

<sup>25</sup> ZONGOR 2014, 85.

<sup>26</sup> 2011. évi CLXXXIX. tv. 11. § (1) A községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.

(2) Törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen:

a) a gazdasági teljesítőképességet;

b) a lakosságszámot;

c) a közigazgatási terület nagyságát.

<sup>27</sup> DE SIANO – D'UVA 2017, 1508.

A dekoncentráció és a decentralizáció vonatkozásában a közjavak és közszolgáltatások elosztásának hatékonysága a fő szempont. Ez a megosztás időről időre és területtől függően változik. Nincsen egy egységes megoldás, amely univerzálisan alkalmazható lenne. A centralizációs modell esetében a helyi önkormányzatok gyengék, kevés hatáskörük van. Ebben a modellben az államigazgatás dominanciája a jellemző. Ennek a modellnek a veszélye, hogy a központi kormányzat túl messze van a lakosoktól, a helyi problémákat nem tudja kellő differenciáltsággal kezelni.

A decentralizációs modell esetében azonban az állam nemcsak hatáskört ad, hanem megfelelő autonómiát is biztosít hozzá. Fontos azonban, hogy a decentralizációról is az állam dönt.<sup>28</sup> Ez a fajta decentralizáció sem jelenti azonban azt, hogy a kontrollfunkciót az állam teljes mértékben kiengedné a kezéből.<sup>29</sup> A decentralizáció előnye, hogy a helyi közjavak jellege tekintetében a legoptimálisabb szintet nyújtja, az igények igazodnak a kiadásokhoz (és fordítva), valamint a helyiek meghatározhatják a preferenciájukat. Másrészt az önkormányzat szintjén még megvalósítható olyan szervezet, amely gazdaságilag hatékonyabb, ezáltal csökkennek a tranzakciós költségek és az információk könnyebben hozzáférhetők. Az igényekhez igazodó, rugalmas szervezetté tud válni.<sup>30</sup>

Jóllehet az önkormányzatok pénzügyei feletti szorosabb ellenőrzés iránti igényt gyakran azzal is indokolják, hogy az önkormányzatok nagyban hozzájárultak az államadósság növekedéséhez, amit meg kell állítani. Továbbá az önkormányzatok sérülékenysége központi eszközökkel jobban kezelhető.

Nyilvánvaló, hogy egy adott problémának számtalan megoldása lehet, többek között egy megoldás az autonómia csökkentése is. Mindegyik modellnek megvan a maga előnye és hátránya, a megoldást esetről esetre kell megítélni.

Vajon a magyar önkormányzati rendszer a decentralizáció iskolapéldájának tekinthető-e, vagy az önkormányzatok korlátozottabb jogkörökkel rendelkeznek, mint uniós társaik?

A lenti összehasonlítással kapcsolatban azt mindenképpen előrebocsátom, hogy nem értek egyet egy-egy külföldi példa szolgai másolásával, hiszen az nem feltétlenül vezet ugyanarra az eredményre egy más ország területén, azoknak a kialakulását és működését nagyban meghatározza a történelmi hagyomány, a politikai attitűd, a társadalmi kultúra, a helyi önkormányzati rendszer különbözősége stb.

Mégis úgy gondolom, hogy jó alapot kapunk az önkormányzatok pénzügyi önállóságának megítéléséhez, ha a feladatváltozás nyomán követése után összehasonlítást végzünk az Unióban létező helyi önkormányzatok adóbevétele tekintetében.

A teljes adóztatást figyelembe véve Magyarországon az uniós átlaghoz képest lényegesen kevesebb adóhoz jutnak a helyi önkormányzatok, mint más uniós államban. Az átlagot a vastag narancssárga vonal (10% alatt meghúzva) jelöli. Ez alapján az mondható, hogy relatíve magas<sup>31</sup> a pénzügyi centralizáció Magyarországon a helyi önkormányzatok tekintetében.<sup>32</sup> Ezt erősítette meg az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati

<sup>28</sup> DUDINSKÁ–CIRNER 2016, 27.

<sup>29</sup> DUDINSKÁ–CIRNER 2016, 28.

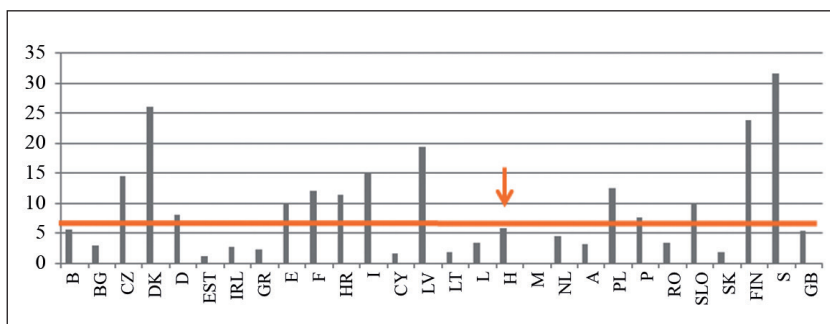
<sup>30</sup> VIGVÁRI 2010, 50.

<sup>31</sup> Svédországban például a 290 önkormányzat nagyrészt saját bevételeiből (döntően helyi adókból) finanszírozza kiadásait, amelyek a közkiadások 2/3-át teszik ki. Ó ERLINGSSON – ÖDALEN 2013, 28.

<sup>32</sup> JANKOVICS 2016, 459.

Kongresszusa is: erőteljes a függés a központi kormányzattól, hiszen működésük nem biztosított a beszedett adókból.<sup>33</sup>

A helyi önkormányzatok (a megyék kivételével) adóbeszedésre jogosultak (vagyoni típusú adó, kommunális adó vagy helyi iparüzési adó). Közgazdászok állítása szerint az adókból célszerű azokat a közszolgáltatásokat finanszírozni, amelyeknél nehezen azonosítható, mérhető annak egyénekre jutó mértéke (például közvilágítás, közlekedésszervezés). Az önkormányzatok azonban más bevételhez is hozzájutnak, így például részesülnek az ingatlanjaik hasznosításából, valamint a közszolgáltatások után fizetendő díjból is (például víz-, távhőszolgáltatás, ahol a használat után fizetnek az igénybevevők). Döntően azonban állami támogatásból tartják fenn magukat az önkormányzatok. Az önkormányzati források 70%-át a városok szedik be. A kistelepülések szinte kizárólag az állami támogatásból finanszírozzák az önkormányzati működésüket.<sup>34</sup> Működésükre hitelt nem vehetnek fel, abból csak beruházás finanszírozható.



2. ábra

Adóbevétel megoszlása az állami és az önkormányzati szektor vonatkozásában  
(2015) – önkormányzati adóbevétel %-os aránya<sup>35</sup>

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az uniós átlaghoz képest a helyi önkormányzatok Magyarországon – a GDP-hez viszonyítva is – csaknem feleannyi helyi adóbevételből gazdálkodnak, mint uniós társaik. A vizsgálataimból az is kiderül, hogy az uniós átlag tekintetében lassú növekedés látható, míg Magyarországon 10 évre visszamenőleg csökkenés vagy stagnálás, kivéve a 2015. évet, amikor egytizedes növekedés volt tapasztalható. Ez a helyi adók széles körű kivetésének lehetőségével indokolható.<sup>36</sup> Hazánkban az önkormányzatok nagyobb pénzügyi önállóságot abban a tekintetben kaptak, hogy 2015 óta számtalan fajta helyi adót vehetnek ki.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Helyi és regionális demokrácia Magyarországon, 6.

<sup>34</sup> Helyi és regionális demokrácia Magyarországon, 18.

<sup>35</sup> Az Eurostat által közölt, 2017. 07. 20-án frissített statisztikai adatok [Total receipts from taxes and social contributions (including imputed social contributions) after deduction of amounts assessed but unlikely to be collected (in the sphere of general government and local government) című táblázatok] alapján a szerző készítette.

<sup>36</sup> JANKOVICS 2016, 460.

<sup>37</sup> JANKOVICS 2016, 472.

A helyi önkormányzatok gazdálkodását tekintve azonban számos törvényi korlát is létezik:

- az „önkormányzat érvényesen kizárólag a kormány előzetes hozzájárulásával válhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet” [Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási tv.) 10. § (1) bek.];
- települési önkormányzat – néhány kivételtől eltekintve – adósságot keletkeztető ügyletet csak akkor köthet, ha a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette [Stabilitási tv. 10. § (2) bek.];
- további korlát adósságot keletkeztető ügylet esetében, hogy az ebből származó tárgyévi „összes fizetési kötelezettség az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át” [Stabilitási tv. 10. § (5) bek.];
- az adósságot keletkeztető ügylet továbbá az államháztartás adósságának a költségvetési törvényben meghatározott mértéke teljesítését nem veszélyeztetheti [Stabilitási tv. 10/B. § (1) bek. a) pont].

Ez a modell a legszigorúbb kölcsönfelvételi korlátnak minősül, hiszen a helyi önkormányzatok kölcsönfelvételének korlátja négy modellen alapulhat. A *piaci fegyelmen alapuló modell* tekinthető a legmegengedőbbnek: a kölcsönfelvétel korlátját a pénzügyi piac törvényszerűségei és a pénzügyi fegyelem adják, ami a közpénzek tekintetében nem nyújt elegendő garanciát. Az *együttműködésen alapuló modell* esetében a kölcsönfelvétel korlátai nincsenek jogszabályban szabályozva, hanem a partnerségen alapuló tárgyalások eredményeképpen született egyezségekben rögzítik azokat.<sup>38</sup> A *normatív szabályon alapuló modell* esetében törvényben vagy esetleg más jogszabályban rögzítik a kölcsönfelvétel feltételeit. Míg a *kormány hozzájárulásán alapuló modell* esetében a kormány vagy annak egy szerve adja az önkormányzati kölcsönfelvételhez a hozzájárulását.<sup>39</sup> Ennek az előnye, hogy a kormány a kormányzati szektor részét képező önkormányzati adósságot befolyásolni tudja, ugyanakkor veszélye, hogy azt visszaélészerűen gyakorolja.<sup>40</sup>

Véleményem szerint az adósságot keletkeztető ügylet említett korlátozása (kormányzati hozzájárulás) formálisan teljesíti a Charta rendelkezéseit, miszerint a „helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek”. [Charta 9. cikk.]

Nemcsak az adósságot keletkeztető ügyletekhez kell a kormány hozzájárulása, döntése, hanem uniós vagy nemzetközi szervezet által nyújtott beruházáshoz is, „ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll,

<sup>38</sup> Kecsó 2013, 9.

<sup>39</sup> Kecsó 2013, 10.

<sup>40</sup> Kecsó 2013, 11.

a kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. A kormány a beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról egyedi határozatban dönt.” [Mötv. 16. § (1) bek..] Ilyen beruházás esetén kiemelt érdek fűződik annak végrehajtásához. A döntés azonban bíróság előtt megtámadható. [Mötv. 16. § (2) bek..]

A (pénzügyi) decentralizáció gondolatmenetén továbblépve érdekes azon kérdés vizsgálata is, hogy vajon a feladatok állam-önkormányzat közötti megosztása befolyásolja-e a kiadásokat, azaz az államadósságot. A decentralizáció mellett gyakori érvként hangozik el, hogy a pénzfelhasználás helyi szinten hatékonyabb lenne akkor, ha az az igényekhez igazodna. Míg az ellenérvek szerint ez több esetben (például adminisztráció) párhuzamosságokat eredményezhet. Bizonyított azonban, hogy az állampolgárok nagyobb hajlandóságot mutatnak a helyi adók befizetésére, mint az államiakra. Míg mások ezzel szemben azzal érvelnek, hogy a nagyobb pénzbőség felelőtlen gazdálkodáshoz vezet.<sup>41</sup>

Úgy gondolom, hogy a spanyol példa<sup>42</sup> jól szemlélteti a helyzet ellentmondásosságát és azt, hogy a válasz bonyolultabb annál, mint hogy egy igen/nem válasszal elintézhető legyen. Általánosságban kijelenthető, hogy a decentralizáció nem vezetett nagyobb adóssághoz, tehát nem mondható el az, hogy az önkormányzatok felelőtlenebbül gazdálkodnának, mint az állam.<sup>43</sup> Volt olyan év (2006), amikor az önkormányzati alrendszer nyereséggel zárta az évet. 2007-re az államadósság is soha nem látott szintre süllyedt (jóllehet az állami szint nagyobb mértékben, mint az önkormányzati).<sup>44</sup> Mi ennek az oka? A decentralizáció kezdetek óta versenyt eredményezett a régiók között: voltak az átruházott és az át nem ruházható hatáskörök. A kettő között lévő *szürke mezsgye* viszont sok lehetőséget biztosított a régiók számára.<sup>45</sup> 1996-ban és 2001-ben pedig további reformok eredményeképpen csökkent a központi hatalomtól való pénzügyi függőségük. Ez a döntés a közszektorban fellendítette az innovációt.<sup>46</sup> Fontos előírás volt, hogy hitel viszont csak beruházásra volt fordítható, és a hitel-visszafizetési kötelezettség nem haladhatta meg éves szinten az adott önkormányzat bevételének 25%-át. Ez két kellően világos szabály volt a jogalkalmazó számára.<sup>47</sup> Mindez azonban a 2009-es válságig tartott, amikor a helyi önkormányzatok adóssága nagyobb mértékben ugrott, mint az államé, tekintettel arra, hogy a bevételük fő forrása a helyi adó volt, ami viszont drasztikusan csökkent.<sup>48</sup> Az önkormányzatok e tekintetben sokkal sérülékenyebbnak bizonyultak. Ilyen helyzetben pedig a kontrollok vagy az előírások nem voltak számonkérhetőek, kikényszeríthetőek, így az önkormányzatok még nagyobb adósságba sodorták magukat.<sup>49</sup>

Az elmúlt évek, évtizedek tapasztalatai azt mutatják, hogy a rendszer pénzügyi fenntarthatóságára kiemelt figyelmet kell fordítani. A pénzügyi fenntarthatóság tulajdonképpen

<sup>41</sup> JANKOVICS 2016, 462.

<sup>42</sup> Az 1978-as demokratikus átalakulás eredményeképpen a helyi szint megerősítése mellett 17 regionális szintű parlamentet és kormányt alakítottak ki. Ennek köszönhetően 2008-ra már a helyi és regionális szint rendelkezett a költségek 48%-a felett (korábban ez 13% volt).

<sup>43</sup> TOBOSO 2014, 441.

<sup>44</sup> TOBOSO 2014, 445.

<sup>45</sup> TOBOSO 2014, 447.

<sup>46</sup> TOBOSO 2014, 448.

<sup>47</sup> TOBOSO 2014, 450.

<sup>48</sup> TOBOSO 2014, 456.

<sup>49</sup> TOBOSO 2014, 458.

a nyújtott szolgáltatások és vállalt kötelezettségek jelen- és jövőbeli összhangját jelenti. A közszektor hosszú távú fenntarthatóságát pedig három tényező befolyásolja: a szolgáltatások, a bevétel és a kiadás.<sup>50</sup> A szolgáltatások szintje és minősége, valamint a kedvezményezettek jogosultságai tükrözik azt, hogy a bevételből mekkora összeget fordítanak arra. A bevétel képet ad a beszedett adókról és egyéb bevételi forrásokról, míg az adósság annak változását és összetételét mutatja.<sup>51</sup> Az eredményt azonban nagyban befolyásolja a generációk közötti méltányosság koncepciója, amely tekintetbe veszi az erőforrások korlátozottságát és azt a követelményt, hogy a jövőben is legalább ugyanazon a színvonalon legyen nyújtható a szolgáltatás.<sup>52</sup> Ez az elv kizárja a túlzott adósságfelhalmozást. Az EU *Stabilitási és Növekedési Paktuma* is éppen ebből kifolyólag tartja lényegesnek, hogy megelőzze a túlzott deficitet.<sup>53</sup>

A spanyol önkormányzati rendszer egy jó ellenpélda a pénzügyi fenntarthatóságra, hiszen a gazdasági válság okozta sokkra nem voltak felkészülve: a megnövekedett kiadások és csökkent bevételek központi beavatkozást igényeltek.<sup>54</sup>

## 6. Milyen jövőbeli lehetőségek vannak?

A jelenlegi önkormányzati rendszerről elmondható, hogy az Alaptörvényi garanciák hiányában<sup>55</sup> is minden településen működnek önkormányzatok, tehát az *egy település – egy önkormányzat* elve érvényesül. Így Magyarországon uniós viszonylatban nagyszámú, széttöredezett önkormányzati rendszerről beszélhetünk. Előnye, hogy az önkormányzat a települési igényekhez rugalmasabban<sup>56</sup> tud igazodni. A közszolgáltatások heterogének, ami a piacon innovációt igényel. Az önkormányzatok megszüntetésére, összevonására nézve néhányan vészharangot kongattak, de az egyelőre nincsen tervezőasztalon. Jóllehet az önkormányzati társulásoknak vagy önkormányzati együttműködéseknek egyre nagyobb szerepe lesz a közszolgáltatások ellátásában.

Ugyanakkor amit fontos vizsgálni, az az önkormányzatiság tartalma, azaz hogy milyen autonómiával rendelkeznek az önkormányzatok és az milyen védelemben részesül. *Kormányzati befolyás*<sup>57</sup> az önkormányzati rendszer körében szigorúan csak törvényi keretek között érvényesülhet. Az önkormányzati feladatok, jogosultságok köre és a külső beavatkozás milyensége, mértéke határozza meg az autonómia fokát.

<sup>50</sup> NAVARRO-GALERA et al. 2016, 3961.

<sup>51</sup> NAVARRO-GALERA et al. 2016, 3962.

<sup>52</sup> NAVARRO-GALERA et al. 2016, 3961.

<sup>53</sup> NAVARRO-GALERA et al. 2016, 3962.

<sup>54</sup> NAVARRO-GALERA et al. 2016, 3964.

<sup>55</sup> Csak az Mőtv. szabályozza az önkormányzatok szintjeit: 3. § (1) A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.

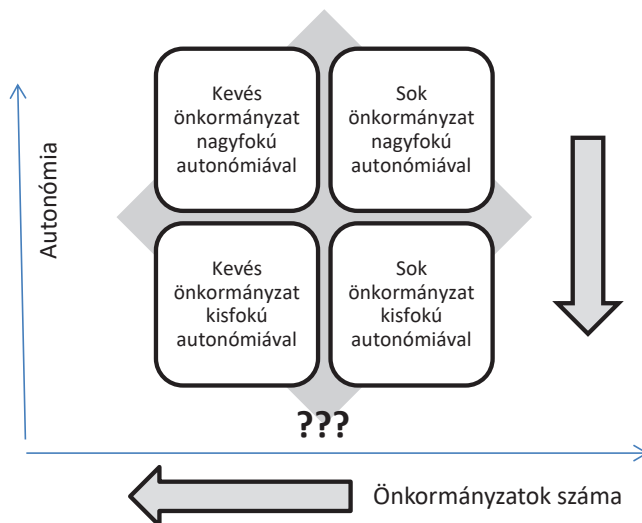
(2) Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.

(3) A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat.

<sup>56</sup> Ó ERLINGSSON – ÖDALEN 2013, 33.

<sup>57</sup> Ó ERLINGSSON – ÖDALEN 2013, 37.

A fentiek alapján a következő típusú önkormányzatok képzelhetők el:



3. ábra

*Az önkormányzatok csoportosítása azok száma és az autonómia szempontjából*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A magyar önkormányzati rendszer vitathatatlanul sok önkormányzattal rendelkezik, az autonómiát illetően azonban lehetnek eltérő álláspontok. Véleményem szerint napjainkban a nagyfokú autonómiától elmozdulás tapasztalható a kisebb fokú autonómia irányába, különösen így van ez az alaptörvényi változások, az önkormányzati feladatváltozások és a finanszírozási rendszer helyzete miatt.

Kérdés azonban, hogy a jövőben milyen változások várhatók. Álláspontom szerint a kisebb települési önkormányzatok mozgástere tovább fog szűkülni, így a jövőben az önkormányzati együttműködések biztosíthatják a feladatellátást. Társulások létrehozásához azonban nagyobb ösztönzésre, a bürokrácia csökkentésére lenne szükség. A nagyobb önkormányzatok (megyei jogú városok) szerepe azonban az önkormányzati rendszer tekintetében továbbra is erős maradhat. Az tény, hogy bármilyen makroökonomiai hatás csak központi eszközökkel érhető el (például finanszírozási rendszer átalakítása, átláthatósági követelmény, méltányosság elve), így a döntés kulcsa az Országgyűlés kezében van.<sup>58</sup>

## 7. Összegzés

A hazai szabályozás a Charta rendelkezéseinek betű szerint megfelel, de a Charta szellemiségét vizsgálva ezzel ellentétes megállapításra jutunk. A Charta preambuluma alapján „csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerűen hatékony

<sup>58</sup> HÖGYE 2001, 415.



és az állampolgárokhoz közel álló igazgatást”, valamint „a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához.” A szerződő államok a Charta keretei között abban állapodtak meg, hogy az akkor létezett önkormányzati rendszert megerősítik és azt lényegi feladatokkal ruházzák fel. A jelenlegi tendencia azonban éppen ellentétes ezzel.<sup>59</sup> A hatékonyság érdekében a korábban létezett autonómiaszinthez való visszalépés tapasztalható. A Charta kihirdetésével vállalt kötelezettség megszegése esetén azonban nincsen semmilyen kényszerítő mechanizmus, nincsen rá vonatkozóan semmilyen jogkövetkezmény (*lex imperfecta*).

Vitathatatlan, hogy a helyi önkormányzáshoz való jognak az alapjogi védeltsége megszűnt, így a helyi önkormányzatok védelme gyengült, még akkor is, ha ugyanazok a szabályok, amelyek az Alkotmányban voltak, átkerültek törvényi szintre. Ezáltal sarkalatos törvénnyel a jövőben bármikor átszabható az önkormányzati rendszer. A jelenlegi szabályok alapján azonban az nem mondható el, hogy a helyi önkormányzatok súlytalanná váltak volna. Azt viszont fontos kiemelni, hogy az önkormányzatok pusztán létüknél fogva megvalósítják az Alaptörvényben meghatározott előírásokat.

Az önkormányzati feladatok, hatáskörök és a finanszírozás szabályainak áttekintése és újraszabályozása nem volt váratlan.<sup>60</sup> A várakozásokkal ellentétben az önkormányzatok nem veszítették el a közigazgatásban betöltött szerepüket. Az Alaptörvény rendelkezései és az új törvényi szabályok az önkormányzatok önállóságának csökkenését tükrözik (például feladat- és hatáskörcsökkenés). Ez gyengébb önkormányzatisághoz és egy centralizált, központból felügyelt helyhatósági rendszerhez vezetett. Azt kell mondanom, hogy a helyi önkormányzati rendszer államhoz fűződő viszonyának újradefiniálása van folyamatban. A cél „az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált olyan önkormányzati rendszer létrehozása, amelyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű”.<sup>61</sup> E körben már egy megváltozott autonómiafelfogással állunk szemben.

Az önkormányzatisághoz hozzátartozik a demokratikus, közigazgatásilag hatékony és autonóm (hatalommegosztáson alapuló) működés. A demokrácia, a hatékonyság és az autonómia együttes figyelembevétele szükséges, és egyik követelmény sem írhatja felül a másikat.<sup>62</sup>

## Bibliográfia

### Irodalom

- BALÁZS István (2012): A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 10. sz. 37–41.
- BALÁZS István (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 35–40.

<sup>59</sup> BALÁZS 2012, 41.

<sup>60</sup> CSÖRGITS 2014, 25.

<sup>61</sup> BALÁZS 2014, 36.

<sup>62</sup> Ó ERLINGSSON – ÖDALEN 2013, 27.



- Csörgits Lajos (2014): *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása*. Budapest, Nemzeti Közszelektáti Egyetem.
- DE SIANO, Rita – D’UVA, Marcella (2016): Fiscal Decentralization and Spillover Effects of Local Government Public Spending: the Case of Italy. *Regional Studies*, Vol. 51, No. 10. 1507–1517.
- DUDINSKÁ, Irina – CIRNER, Michal (2016): Crucial Legislative Reforms in Public Administration in Slovakia Since 1990. *Hungarian Journal of Legal Studies*, Vol. 57, No. 1. 25–41.
- Helyi és regionális demokrácia Magyarországon (2014). Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa, 2013. október 29–31. Jelentés [CG(25)7FINAL]. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 6–23.
- HOLLÓ András (2011): Az alkotmányos jogállam védelme az Alkotmánybíróság két évtizedes gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 15–27.
- HÖGYE Mihály (2001): Helyi kormányzati fejlesztések finanszírozása – nemzetközi áttekintés. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 7. sz. 402–424.
- JANKOVICS László (2016): Local Government Finances in Hungary: From the Culprit of Fiscal Slippages to a Source of Stability? *Society and Economy*, Vol. 38, No. 4. 455–478.
- KECSŐ Gábor (2013): A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekin-tésben. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 1. sz. 8–15.
- KÜPPER, Herbert (2009): A helyi önkormányzás joga. In JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég Kiadó. 1500–1524.
- NAVARRO-GALERA, Andrés – RODRÍGUEZ-BOLÍVAR, Manuel Pedro – ALCAIDE-MUÑOZ, Laura – LÓPEZ-SUBIRES, María Deseada (2016): Measuring the Financial Sustainability and Its Influential Factors in Local Governments. *Applied Economics*, Vol. 48, No. 41. 3961–3975.
- Ó ERLINGSSON, Gissur – ÖDALEN, Jörgen (2013): How Should Local Government Be Organised? Reflections from a Swedish Perspective. *Local Government Studies*, Vol. 39, No. 1. 22–46.
- TILK Péter (2008): A feladatarányos saját bevételhez és az állami támogatáshoz való önkormányzati jog. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- TOBOSO, Fernando (2014): Asymmetric Decentralisation, Economic Cycle, Regional and Local Government’s Borrowing in Spain. *Acta Oeconomica*, Vol. 64, No. 4. 441–461.
- VEREBÉLYI Imre (1995): Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai II. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 10. sz. 545–561.
- VIGVÁRI András (2010): Is the Conflict Container Full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Government Level in Hungary. *Acta Oeconomica*, Vol. 60, No. 1. 49–77.
- ZONGOR Gábor (2014): Önkormányzati vissza- és előtekintés, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadról. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 83–87.

## Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1990. évi LXV. törvény az önkormányzatokról

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről

1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2012. évi CXCII. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról
2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről
- 67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992
- 58/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 574
- 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993
- 9/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 1995
- 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996
- 2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997
- 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999
- 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001
- 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelet a településkép védelméről szóló törvény reklámok közzétételével kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról

Vákát oldal

# Mégis kinek a hibája? Egy önvezető jármű balesete kapcsán felmerülő felelősségi kérdések

*Lakatosné Novák Éva*

## Absztrakt

A közlekedés kiemelt szerepet játszik a gazdaság növekedésében, a környezet fenntarthatóságának megőrzésében és a szociális befogadás területén. A technika fejlődésével az élet több területén okosrendszerek segítik életünket. Az önvezető járművek jövőbeli elterjedése több területen tartogat előnyöket: segítségükkel jelentősen csökkenhet a károsanyag-kibocsátás, az üzemanyag-fogyasztás, ugyanakkor fontos baleset-megelőzési hatások is lehet. Mind a gépjárművek által okozott balesetek abszolút számában, mind az emberi hibára visszavezethető balesetek számában jelentős csökkenés várható az önvezető járművek elterjedésével. A tervezett előadás egy amerikai jogeset (önvezető módban használt gépjármű által okozott halálos baleset) kapcsán járja körbe a felelősségi és egyéb kérdéseket.

**Kulcsszavak:** *autonóm jármű, intelligens közlekedési rendszer, termékfelelősség*

## 1. Az autonóm járművek indokoltsága

A tudomány fejlődésével a technika a gépjárművek egyre magasabb automatizáltsági szintjét éri el. Az automatizáltság egyre magasabb fokával rendelkező gépjárművek, illetve az autonóm járművek használata számos előnnyel jár. Az autonóm jármű jelenléte az utakon nagyobb biztonságot jelent, hisz az ütközések 94%-a emberi hibára vezethető vissza;<sup>1</sup> magasabb szintű mobilitást biztosít (lásd mozgáskorlátozottak, túl idősek vagy túl fiatalok), segíthet a parkolási gondokon, elősegítheti a járműmegosztó használati formák terjedését és a közutak kapacitásának jobb kihasználását.

Már évtizedek óta kaphatók sebességtartó, sávfigyelő, sávtartó rendszerrel felszerelt járművek, ugyanakkor a teljes automatizáltság szintjét még nem sikerült elérni a közúti közlekedésben. Az Amerikai Autómérnökök Szövetsége (Society of Automotive Engineers,

---

<sup>1</sup> HEDLUND 2016, 7.

SAE) egy hatfokozatú skálát állított fel az automatizáltság fokának megfelelően,<sup>2</sup> amelyet az OECD és az Európai Parlament is átvett:<sup>3</sup>

- 0. szint: nincs automatizáltság, a járművezető végez minden vezetési műveletet. Mindemellett lehet a járműben veszélyjelző (például ütközésre figyelmeztető) rendszer.
- 1. szint: gépjárművezetés támogatása. Ebben az esetben a rendszer átveheti, illetve segítheti a kormányzást vagy a fékezést/gyorsítást. A járművezetőnek készen kell állnia arra, hogy bármikor átvegye az irányítást.
- 2. szint: részleges automatizáltság. A járművezető rendszer irányítja a gépjárművet (kormányzás, fékezés/gyorsítás), azonban ha tárgyat vagy eseményt észlel, átadja a vezetést a járművezetőnek.
- 3. szint: feltételes automatizáltság. Itt már a járművezető rendszer figyel a környezetet, azonban a járművezetőnek be kell avatkozni, amikor a rendszer szükségesnek tartja.
- 4. szint: magas szintű automatizáltság. A járművezető rendszer irányítja a gépjárművet, szélesebb területen figyel a környezetet. A járművezető akkor kapcsolja be a rendszert, amikor az biztonságos, utána viszont nem kell átvennie az irányítást.
- 5. szint: teljes automatizáltság. A járművezető csak megadja az úticélt és elindítja a járművet. Ezután az automata járművezető rendszer irányítja a járművet és meghozza a szükséges döntéseket.

## 2. Az első halálos baleset Autopilot-rendszer használata mellett

Jóllehet önvezető járművek még nem száguldoznak az utakon, az automatizáltság egyre magasabb szintjén lévőekkel már találkozni lehet. Ezek közlekedését, esetleges baleseteit a nagy járműgyártók is figyelemmel kísérik a fejlesztések, az egyre jobb eredmények elérése érdekében.

### 2.1. A baleset

Korábban is voltak balesetek részlegesen automatizált gépjárművekkel, azonban 2016. május 7. napján történt az első halálos kimenetelű baleset egy egyéves Tesla Model S 70D típusú járművel. A gépjármű vezetője, a 40 éves Joshua Brown jó látási körülmények között autózott nyugat felé a floridai huszonhetes főúton, ahol egy nyílegyenes szakaszon fékezés nélkül belerohant a szemből elé kanyarodó teherautó pótkocsijába. A pótkocsi leszdedte az autó tetőszerkezetét, a jármű ezután letért az útról és továbbgurult, átszakított két drótkerítést, és egy kisebb mezőgazdasági épületet lerombolva egy magánbirtokon állt meg. A személygépjármű vezetője azonnal szörnyethalt.

Az esetet mind az Amerikai Közlekedési Hatóság (NHTSA), mind az Amerikai Közlekedésbiztonsági Felügyelet (NTSB) egyaránt vizsgálta.

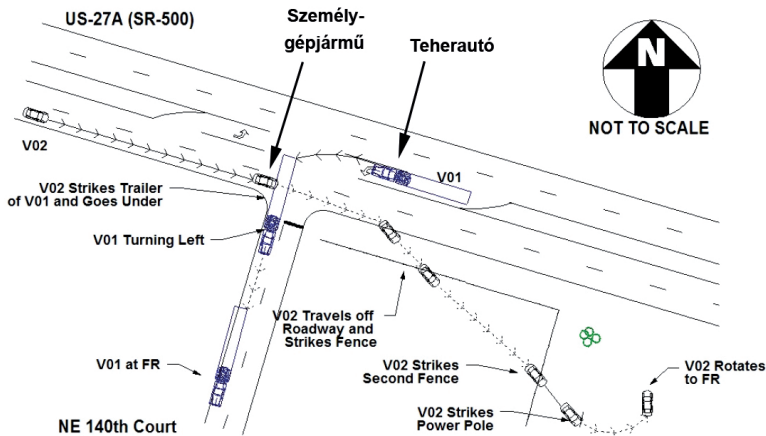
<sup>2</sup> MRAZ 2017, 1.

<sup>3</sup> *Automated and Autonomous Driving: Regulation under Uncertainty* 2015, 4.

A baleset idején a Tesla-modellben a jármű önvezető módban működött, az Autopilot-rendszer be volt kapcsolva. Ez a rendszer nem robotpilóta, erre az értékesítésnél a vásárlók figyelmét fel is hívják. A járműbe beépített rendszer a vezető jóváhagyásával veszi át az irányítást, tartja a beállított sebességet, sávjában tartja a gépjárművet, s ha kell, enyhén belenyúl a kormányzásba. Emellett gyorsít vagy lassít az előtte haladók mozgásának megfelelően. A rendszer tehát a vezetést könnyíti, de a járművezetőnek készen kell állnia, hogy átvegye a kormányzást (kéz a kormányon).

A baleset körülményeinek vizsgálatánál egyértelművé vált, hogy a járművezetők nem voltak fáradtak, nem használtak telefont, nem álltak alkohol vagy drog hatása alatt (bár a tehergépjármű vezetője szervezetében találtak kábítószer), a gépjárművek megfelelő műszaki állapotban voltak, s a baleset időpontjában megfelelő látási viszonyok uralkodtak.

Az összeroncsolódott személygépjárműből mintegy 510 MB adatot sikerült kimenteni. Eszerint a személygépjármű sofőrje a megengedett 104 km/h helyett 119 km/h sebességgel közlekedett, de nem ez okozta a balesetet. A járművezetőt az út során az autó biztonsági rendszere többször is figyelmeztette, hogy vegye át a kormányzást, azonban a férfi csak lassan reagált a jelzésekre. Az ütközést megelőző két percben a személygépjármű vezetője nem avatkozott be a kormányzásba.<sup>4</sup>



1. ábra

Az ütközés leírása

Forrás: Traffic Crash Report 2016. NTSB. 5. Saját szerkesztéssel kiegészítve.

## 2.2. A felelősség

A jogeset veszélyes üzem járművek ütközéséről szól. A baleset bekövetkezte mindkét járművezetőnek felróható. A kanyarodó teherautó vezetője nem adta meg az elsőbbséget az úton egyenesen közlekedő személygépjárműnek. A Tesla vezetője pedig túlságosan is megbízott a járművébe beépített önvezető rendszerben, s nem tett semmit az ütközés elhárítása érdekében.

<sup>4</sup> Bővebben lásd: Preliminary Report 2016..

Felmerülhet ugyanakkor a Tesla gyártójának felelőssége is. Jóllehet a rendszer nem robotpilóta, hanem vezetést segítő rendszer, a kormánykerék rendszeres érintése nem jelenthet garanciát a gépjárművezető figyelmére, közbeavatkozási képességére.

A személygépjármű második szintű, részlegesen automatizált, járművezetést segítő rendszerrel rendelkezett. Az Autopilot-rendszer figyeli a forgalmat, ennek megfelelően fékez vagy gyorsít, így az utolérési balesetek száma a rendszerrel rendelkező gépjárműveknél jelentősen, mintegy 40%-kal csökkent. A jármű rendelkezett emellett kormányzást segítő rendszerrel (sávtartás támogatására), valamint sávcserét segítő rendszerrel, ez automatikus sávcserét tesz lehetővé a gépjárművezető kérésére. A rendszer ellenőrzés alatt tartja az utazósávot, megállapítja a sebességet, a jármű helyzetét az utazási sávban, fékez, ha maga előtt egy lassan haladó járművet fedez fel, és megfelelő követési távolságot tart. A járművezető azonban köteles figyelni a közlekedési környezetet.

A baleset helyszínén kétszer kétsávos út vezetett, amelyet középen meglehetősen széles földcsáv választott el. Ez okozhatta, hogy az Autopilot-rendszer nem érzékelte a teherautót, s nem aktiválta az ütközést elkerülő rendszert, nem került sor vészfékezésre. A Tesla védekezését, amely szerint a vezetést segítő rendszerük a sávtartásra, utazósebesség tartására és a követési távolság tartására tervezett, a vizsgáló hatóságok elfogadták.

A rendszer további vizsgálata és fejlesztése szükséges azonban amiatt, hogy a személygépjármű vezetést segítő rendszere az ütközéskor sem fékezett, a jármű utána is haladt tovább, letért az útról, átszakított több kerítést stb., mire megállt.

Szükséges továbbá annak fejlesztése is, hogy a rendszer mi alapján érzékeli a járművezető figyelmét. A baleset ugyanis rámutatott, hogy a kormány érintése önmagában nem biztosítéka annak, hogy a járművezető az utat figyeli. Ezzel kapcsolatban az Amerikai Közlekedésbiztonsági Felügyelet javasolja egy olyan szabvány kidolgozását, amely növeli a személygépkocsiban utazók biztonságát, ellensúlyozza a technológiahasználattal járó kockázatot. A baleset óta a Tesla módosította rendszerét a járművezető figyelmének ellenőrzése kapcsán.

A járművek automatizáltsági szintjétől függően új felelősségtelepítési rendszert kell kialakítani, ami komoly kihívást jelent a jogalkotóra nézve, hiszen számolnia kell azzal az átmeneti időszakokkal is, amelyben a kevésbé fejlett járművek és az autonóm járművek egyaránt részt vesznek a forgalomban. A különböző szinten lévő járművek vezetőjének aktív közreműködése is más-más fokú, amit a felelősség telepítésénél figyelembe kell venni.

Jelenleg többnyire a járművezetőt terheli a felelősség a közlekedésben okozott károkért, illetve a károkozói kockázatközösséget a felelősségbiztosítás alapján.

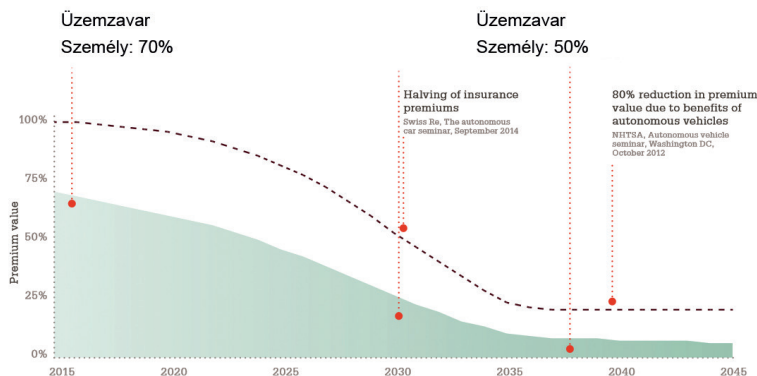
Az egyre magasabb automatizáltsági szintű gépjárműveknél felmerül a termékfelelősség kérdése, amely vonatkozhat a gépjárműre, illetve a gépjármű szoftverére, s elképzelhető, illetve javasolt ezen a téren is egy kötelező felelősségbiztosítási rendszer kialakítása, a gyártókból, szoftverszolgáltatókból, szerelőkből, esetleg a közlekedési infrastruktúra üzemeltetőjéből stb. álló kockázatközösség kialakítása.

### 3. Hamis vagy valós biztonság?

Megoszlanak a vélemények, hogy a járművezetést segítő rendszerek, az autonóm járművek valóban nagyobb biztonságot jelentenek a közlekedésben, vagy csak kényelmet és a biz-

tonság hamis illúzióját nyújtják. Az Amerikai Egyesült Államokban, illetve Kanadában végeztek több felmérést, amelyek eredménye szerint az emberek még idegenkednek/idegenkednének az autonóm járművek használatától.<sup>5</sup>

Az angliai Gépészmérnökök Intézete számításai szerint<sup>6</sup> az emberi hibára visszavezethető balesetek aránya 70%, más források szerint ez az arány eléri a 94%-ot is.<sup>7</sup> Az új technológiák, az automatizáltság egyre magasabb szintjének elérésével, használatával egyrészt jelentősen csökkenthető a balesetek száma, másrészt az emberi közrehatás miatti baleseti arány is jelentősen csökken.



2. ábra

A személyi kockázat változásának modellje

Forrás: MILLER–OLDHAM 2016 alapján a szerző saját szerkesztése

A nagyobb biztonság számadatak nélkül is előrevetíthető, hiszen a gépjármű szenzorai nem megfelelő környezeti körülmények között is „látanak”, s jobb a reakcióidejük az emberinél. Emellett a technikai fejlődéssel már nemcsak a gépjárművek fejlesztéséről, autonómmá válásáról beszélünk, hanem az egész közlekedés, közlekedési rendszer forradalmáról is, amelyben a közút, a közúti jelzőrendszerek okos megoldásai is hozzájárulnak a biztonságosabb közlekedéshez.

#### 4. Kihívások a jogalkotó előtt

A technikai fejlődés nemcsak egy-egy állam jogalkotójára ró feladatokat, hanem a nemzetközi egyezmények miatt globális szinten is szükség van új szabályozásra, új egyezmények elfogadására. A távlati célként lebegő okos közlekedési rendszer kialakítása, amelyben

<sup>5</sup> A felmérésekben számos kérdés szerepelt, példaként álljon itt három: 1. Vásárolna autonóm járművet? Igen: 21%, nem: 51%. 2. Milyen szinten automatizált gépjárművet részesít előnyben? Nem önvezető jármű: 44%, részben önvezető jármű: 41%, önvezető jármű: 17%. 3. Átvehesse a vezetést a kormányzást, ha akarja? Igen: 96%, nem: 4%. HEDLUND 2016, 25–26.

<sup>6</sup> MILLER–OLDHAM 2016, 8.

<sup>7</sup> HEDLUND 2016, 7.



az egyes elemek egymással is kommunikálnak, nemcsak összehangolt jogi szabályozást, hanem – legalább kontinensszinten – egységes technikai fejlettséget, azonos szabványokat is igényel. Egy 5-ös szintű önvezető járműnek az országhatárt átlépve is működni kell.

#### 4.1. Fogalommeghatározás

Jelenleg a bécsi Közúti Közlekedési Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1980. évi 3. tvr. hirdetett ki, illetve az egyezmény alapján megalkotott nemzeti jogszabályok határozzák meg a jármű fogalmát. Az egyezmény 8. cikke azt írja 1. pontjában: „Minden mozgó járműnek, illetőleg minden mozgó járműszerelvénynek legyen vezetője.”

Módosítani kell a nemzeti KRESZ-szabályokat is, illetve a jogosítvánnyal kapcsolatos előírásokat. Van-e szükség jogosítványra, ha a jármű használója egyedül az úticél megadására szorítkozhat? Használhatják-e például cselekvőképtelen személyek az autonóm járművet? A jogalkotónak e kérdésekre is választ kell adnia.

A járműmegosztó rendszerek várható nagyobb arányú alkalmazása magával hozza a személygépjárművel kapcsolatban a tulajdoni viszonyok változásait. Várhatóan kevesebb magántulajdonú gépjárművel találkozunk majd, s több lesz a járműbérlet, illetve a *vezető nélküli taxi*. Ezekkel kapcsolatban viszont az üzembentartói felelősség kérdéskörét is újra kell gondolni.

Egyes szerzők azt is megkérdőjelezzik, valóban dolognak tekinthető-e majd a gépjármű, hisz az kevésbé lesz „emberi uralom alá hajtható”.<sup>8</sup>

A büntető anyagi jog sem marad kihívások nélkül. Újraszabályozandóvá válik a közlekedési bűncselekmények köre, illetve egyes terrorcselekménnyel kapcsolatos tényállások is újragondolandók.

#### 4.2. A közlekedési infrastruktúra egységesítése

Nemcsak az autonóm járművek technikai megalkotása jelent új kihívásokat, hanem az azzal együtt fejlesztendő okos közlekedési infrastruktúra kialakítása is. Az Európai Unió az elmúlt 15 évben több mint 180 millió euróval támogatott kooperatív közlekedési rendszereket kidolgozó kutatási projekteket.<sup>9</sup> Egy ilyen rendszerben nemcsak önműködő járművekkel találkozunk, hanem azok kommunikálnak a közlekedési infrastruktúrával, illetve más járművekkel is. A rendszerbe esetlegesen bekapcsolhatók az assistance-szolgáltatást nyújtók vagy az egységes segélyhívó is. A rendszerek közti közvetlen kommunikáció is biztonságosabbá és hatékonyabbá (lásd forgalomfigyelés) teheti a közlekedést.

Az Európai Bizottság felismerte az internetben, a digitális egységes piacban rejlő lehetőségeket, ennek megteremtése az egyik prioritása. Ehhez szükség van azonban a gyorsabb szélessávú hálózatok kiépítésére.

<sup>8</sup> ANDORKÓ 2016, 6.

<sup>9</sup> BERTA 2014, 1.

### 4.3. Adatvédelem, adatbiztonság

Az adatvédelem, adatbiztonság kérdése több szempontból is felmerül a technikai fejlődéssel. Egy megosztott használatú járműnél az egyes utazó személyek, úticélok adatainak védelmén túl komoly informatikai kihívást jelent az egymással kommunikáló közlekedési szereplők (gépjárművek, infrastruktúra, esetleges szolgáltatók stb.) egymáshoz kapcsolódása esetén az adatok védelme.

Kivédendő, illetve szabályozandó az az eset is, amikor egy önvezető gépjárműnél vagy akár a közlekedési infrastruktúra üzemeltetőjénél egy kiberbűnöző vagy terrorista átveszi az irányítást. A jármű, illetve a rendszer szoftverébe kell olyan programot beilleszteni, amely egy ilyen jellegű támadás esetén megakadályozhatja a tömegszerencsétlenséget.

### 4.4. Etikai kérdések

A jogi mellett számos etikai kérdés is felmerül. Nem valószínű, hogy minden lehetséges esetet be lehet programozni a gépjármű szoftverébe, s a tanítható járművek sem lehetnek felkészültek minden élethelyzetre. Etikai kérdésként merülhet fel, mi alapján dönt a szoftver: elsősorban utasait védi vagy megpróbálja a kisebbik rosszat választani; illetve hirtelen, takarásból felbukkanó személyekkel való ütközés esetén tesz-e különbséget az érintett személyek száma, életkora, egyéb tulajdonsága alapján.

Emellett fontos lesz még a technikai fejlődés miatt keletkező munkanélküliség kezelése.

## 5. Záró gondolatok

A Tesla jármű halálos balesetéből kiindulva, a felmerülő kérdéseket végig- és továbbgondolva nemcsak a felelősségi szabályok, a felelősség telepítése témájának elemzése jelent kihívást. Az önvezető járművekhez kapcsolódó egyéb témakörök is rendkívül izgalmasnak bizonyulnak. Ezt támasztja alá, hogy a kérdések a műszaki tudományok, a gazdaság, a jog, az etika mentén merülnek fel, rendkívül aktuálisak és gyors szabályozásra várnak.

Jelentős technikai előrelépést jelent az egyre magasabb automatizáltsági szintű, végül pedig önvezető járművek elterjedése, a részeiben egymással kommunikáló közlekedési rendszerek kiépülése. Ez tovább erősíti a nemzetközi együttműködést, a globalizációt, hiszen ilyen rendszerben a gépjármű határátlépése csak akkor biztosított, ha a szomszédos állam(ok)ban is ugyanazon elvek alapján tud közlekedni.

A technikai mellett jelentős előrelépés lesz az önvezető járművek térnyerése környezetvédelmi szempontból is. A legnagyobb károsanyag-kibocsátó szektor a közlekedés. Optimális vezetéssel, tehergépjárművek összekapcsolásával, a közösségi közlekedés optimálisabb megvalósításával sokkal kevesebb üzemanyagra, s ezzel károsanyag-kibocsátásra számíthat a jövő emberisége.

Költséghatékony jellege miatt várhatóan váltás lesz a tulajdonosi-üzemeltetési struktúrában is, egyre inkább előtérbe kerül a megosztott gépjárműhasználat, továbbá a kevésbé forgalmas területeken újragondolható a tömegközlekedés is.

Az önvezető járművek jogi problematikájának körüljárása valóban a gazdasági jogalkotás aktuális kérdései közé tartozó terület.

## Bibliográfia

### Irodalom

- ANDORKÓ Imre (2016): Jogi sci-fi, avagy az @utózás technológiai fejlődésének lehetséges hatásai a jogtudományra. *Ars Boni*, 2018. március 2. Elérhető: <https://karrier.arsboni.hu/2018/03/02/jogi-sci-fi-avagy-az-utozas-technologiai-fejlodesenek-lehetseges-hatasai-jogtudomanyra/> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- BERTA Sándor (2014): 2015-től közlekedhetnek Európában hálózatba kötött autók. *Sg.hu*, 2014. február 17. Elérhető: <https://sg.hu/cikkek/autó/103329/2015-tol-kozlekedhetnek-europaban-halozatba-kotott-autok> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- HEDLUND, James (2016): *Autonomous Vehicles Meet Human Drivers: Traffic Safety Issues for States*. Elérhető: [www.ghsa.org/sites/default/files/2017-01/AV%202017%20-%20FINAL.pdf](http://www.ghsa.org/sites/default/files/2017-01/AV%202017%20-%20FINAL.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Automated and Autonomous Driving: Regulation under Uncertainty* (2015). Paris, OECD International Transport Forum. Elérhető: [www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/15cpb\\_autonomous-driving.pdf](http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/15cpb_autonomous-driving.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- MILLER, Andrew – OLDHAM, Philippa (2016): *Autonomous and Driverless Cars*. London, Institution of Mechanical Engineers. Elérhető: [www.imeche.org/docs/default-source/1-oscar/reports-policy-statements-and-documents/driverless-cars-case-study.pdf?sfvrsn=0](http://www.imeche.org/docs/default-source/1-oscar/reports-policy-statements-and-documents/driverless-cars-case-study.pdf?sfvrsn=0) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- MRAZ, Stephen (2017): *SAE's 6 Levels of Self-Driving Cars*. Washington, D. C., National Transportation Safety Board. Elérhető: [www.machinedesign.com/blog/sae-s-6-levels-self-driving-cars](http://www.machinedesign.com/blog/sae-s-6-levels-self-driving-cars) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Autonomous Vehicles – The Legal Landscape in the US and Germany* (2016). Elérhető: [www.automotive-iq.com/autonomous-drive/reports/autonomous-vehicles-legal-landscape-in-the-us-and-germany](http://www.automotive-iq.com/autonomous-drive/reports/autonomous-vehicles-legal-landscape-in-the-us-and-germany) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- PILLATH, Susanne (2016): *Automated Vehicles in the EU*. European Parliamentary Research Service. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573902/EPRS\\_BRI\(2016\)573902\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573902/EPRS_BRI(2016)573902_EN.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Preliminary Report* (2016). Washington D. C., NTSB. Elérhető: <https://dms.nts.gov/pubdms/search/hitlist.cfm?doctetID=59989&CurrentPage=1&EndRow=15&StartRow=1&order=1&sort=0&TXTSEARCHT> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

### Jogforrások

1980. évi 3. tvr. az 1968. évi november hó 8. napján Bécsben aláírásra megnyitott Közúti Közlekedési Egyezmény kihirdetéséről

# Az állam gazdasági jogalkotása a minimálbér és a garantált bérminimum vizsgálatán keresztül

*Nyerges Éva*

## Absztrakt

A gazdasági célú állami beavatkozás egyik eklatáns példája a minimálbér-szabályozás. A világ számos államának jogrendje tartalmaz a kötelező legkisebb munkabér megállapítására irányuló kötelezettséget, annak célja alapvetően a munkavállalók létfenntartásának biztosítása. Gazdasági hatásait azonban nem kizárólag a *bérből és fizetésből élő* munkavállalók vonatkozásában fejti ki: a megemelkedett bér- és járulékköltségek a foglalkoztatókra is közvetlenül hatnak, mi több, közvetetten akár a befektetői hajlandóságot is érinthetik. Mindemellett azonban a politikai kommunikáció hatékony eszköze is, ebből következően időről-időre nagy közéleti figyelem övezi a döntést, és ugyancsak heves politikai, tudományos és gazdasági vitákat vált ki.

**Kulcsszavak:** *minimálbér, garantált bérminimum, kötelező legkisebb munkabér, munkajog, munkabér*

## 1. Bevezető: Az állami beavatkozás létjogosultsága a foglalkoztatásban

Az állami beavatkozás a foglalkoztatás vonatkozásában meglehetősen sajátos, annak módját és mértékét ugyanis alapvetően meghatározza az adott gazdasági-politikai környezet.

A munkajog célját tekintve magában hordoz egyfajta ellentmondást, hiszen a nyilvánvaló munkavállalói érdekek mellett egyidejűleg a munkáltatók gazdaságos működésének elősegítésére is hivatott. A munkavállalók védelmét szolgáló, szociális jellegű rendelkezések egyúttal a szabad piaci mechanizmusokba való beavatkozást jelentenek, hatásuk tehát a *tökéletes verseny* érvényesülésével ellentétes. Piacgazdasági viszonyok között azonban a versenyképesség erősítése ugyancsak racionális és legitim célként jelenik meg, hiszen a munkáltatók jogos gazdasági érdekeinek védelme végső soron a magas foglalkoztatottságot szolgálja.

A munkajog – kettős rendeltetéséből eredően – tehát speciális: egyszerre kell a munkavállalók szociális biztonságát és a munkáltatók gazdaságos működését szolgálnia; e két pólus közötti mérlegelés eredményeként tisztességes, mindkét fél érdekeit szolgáló munkajogviszonyok megteremtésével.

Mindezen hatások a munkabérek tekintetében is tetten érhetők: a magasabb bérszint elérése jogos elvárás a munkavállalói oldalon, míg az alacsonyabb bérek nyilvánvalóan a befektetői hajlandóságot növelik.

Szorosan kapcsolódik a témához, hogy az utóbbi évtizedekben a foglalkoztatás kérdésköre sok szempontból tágabb lett a korábinál. Hazánk gazdasági mechanizmusai az uniós csatlakozás és az azzal járó jogharmonizációs kötelezettség következtében nem csupán jogi értelemben alakultak át: az egységes európai piac részeként tényleges változások is bekövetkeztek a munkafeltételek és a munkabérek körében. A külföldi munkavégzés jelensége és a Magyarországon letelepedett külföldi befektetések jelentős hatást gyakoroltak a hazai munkaerőpiacra, illetve – szűk értelemben – az egyedi munkaviszonyokra is.

A bérek alakulása körében azonban a *természetes piaci hatások* mellett az állam gazdasági jogalkotása is lényeges szerephez jut: évről évre kormányrendelet szabályozza a kötelező legkisebb munkabér és a garantált bérminimum összegét. Az állam szerepe, illetve beavatkozása a gazdasági folyamatokba tehát e tekintetben közvetlenül valósul meg, hatásainak vizsgálata során azonban fontos különbséget tenni az egyéni szint és a nemzetgazdasági folyamatok eredményei között.

## 2. A minimálbér szerepe és szükségessége

A munka törvénykönyve<sup>1</sup> (a továbbiakban: Mt.) alapján alapbérként a feleknek legalább a kötelező legkisebb munkabért kell megállapítaniuk. A törvény felhatalmazása alapján a kormány minden évben rendeletben<sup>2</sup> állapítja meg a minimálbér és a garantált bérminimum összegét. Ezek a kötelező minimális összegek, amelyek a munkavállalók számára az alapvető megélhetéshez szükséges bevételt biztosítják.

A minimálbér tehát valójában nem más, mint szociális célú beavatkozás a *tökéletes versenybe* és a természetes piaci mechanizmusokba. Mindezen túlmenően a felek szerződéses szabadságát is korlátok közé szorítja, hiszen általa a munkáltató és a munkavállaló bérmegállapodásába avatkozik bele a jogalkotó. A béralku során ugyanis a felek – az alsó határ oldaláról legalábbis – nem gyakorolhatnak teljes szabadságot; bizonyos összeg alatt nem határozhatják meg az elvégzett munka ellenértékét. Ennek oka a munkajogi szabályozás – fentebb is említett – rendeltetése: a jogalkotó ugyanis a munkavállalók minimális létfeltételeinek biztosítására törekszik.

A minimálbér intézménye talán a leginkább kézzelfogható példája annak a nyilvánvaló érdekellentétnek, amelyben a munkajog egyensúlyt kíván teremteni. Hiszen míg az egyik oldalon a magasabb bér (és juttatások) fogalmazódnak meg elvárásként, addig a másik oldalon a munkáltatói érdekek ezzel épp ellentétesek: a magas bér- és járulékköltségek a gazdasági hatékonyság ellen hatnak. Leegyszerűsítve mindez azt jelenti, hogy a munkaerőre fordított költség az eredményt (hasznot) csökkenti.

<sup>1</sup> 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről, 136. §

<sup>2</sup> A kézirat zárásakor hatályos – 2017. és 2018. év vonatkozásában irányadó – szabályokat a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet tartalmazza. A 2019. évre irányadó rendelkezéseket a 324/2018. (XII. 30.) Korm. rendelet 2019. január 1-jei hatállyal állapította meg.

## 2.1. Törédékek a minimálbér történetéből

A minimális bérküszöb viszonylag új keletű jogintézmény, széles körben legalábbis csak az utóbbi évtizedekben terjedt el. Elsőként Új-Zélandon került bevezetésre, a 19. század utolsó éveiben. Célja nem vitatottan a kiszolgáltatott helyzetű munkavállalók védelme volt, hiszen a fiatal és a női dolgozók bérét volt hivatott biztosítani. Mára – elsősorban az ILO tevékenységének köszönhetően – a világ számos államának jogrendje tartalmaz minimálbér-követelményt.<sup>3</sup> Jóllehet az európai integráció e téren nem ír elő jogalkotási kötelezettséget, a legtöbb európai uniós tagállam is alkalmaz minimálbért.<sup>4</sup> Megjegyzendő, hogy az EU-jogalkotástól némileg idegen is volna a tagállami autonómia illetően befolyásolása, hiszen a munkabér és a foglalkoztatás – legalábbis e körben – tipikusan olyan tárgykör, amely a tagállami szuverenitás részét képezi.<sup>5</sup> Hazánkban a *rendszerváltás jogi termékének* tekinthető a minimálbér meghatározása, 1989 óta a jogalkotás rendeleti úton szabályozza a legkisebb kötelező munkabért, amelynek összege évről évre emelkedik.

## 2.2. A bérszabályozás aspektusai

A bérszabályozás vizsgálható a *cél-eszköz-hatás* ívén áthaladó folyamatként. A korábbiakban említett szociális célzat és nyilvánvaló gazdasági érdekek mellett eszközként tekintve már kiegészül egy meglehetősen fontos jellemzővel: lényeges tulajdonsága ugyanis, hogy a gazdasági folyamatok befolyásolásán túl egyben igen hatásos politikai eszköz is. Az aktuális kormányzati hatalom kezében rendkívül erős kommunikációs fegyver, e jellemzője pedig kiemeli a gazdasági folyamatok és hatásmechanizmusok törvényszerűségeiből.

A bérszint gazdasági hatásai ugyancsak széles körben értelmezhetők: mind mikro-, mind makroszinten tetten érhetők. A minimálbér közvetett hatásai tehát túlmutatnak a munkapiacra.<sup>6</sup> Egyéni, azaz munkavállalói szinten viszonylag könnyen leírhatók a hatások: a magasabb jövedelem az életszínvonal emelkedésén túl egyúttal magasabb összefogyasztással is járhat. A munkaviszonyokban foglalkoztatóként részt vevő munkáltatók magasabb bérfizetési – és járulékfizetési – kötelezettségének hatása ugyanakkor már közvetlen makroszintű hatásokat is gyakorolhat a foglalkoztatási piacra, hiszen a munkaerő-állomány csökkentéséhez is vezethet. Mindezek mellett a befektetési hajlandóságot is képes lehet befolyásolni, amely a teljes állam gazdasági teljesítőképességének mutatóit is érinti.

## 3. A kötelező legkisebb munkabér megállapítása

A minimálbér összegét minden évre vonatkozóan kormányrendelet állapítja meg. Az Mt. a rendeletalkotásra való felhatalmazáson túl felülvizsgálati kötelezettséget is előír, amely szerint a kötelező legkisebb munkabér összegét naptári évenként felül kell vizsgálni.

<sup>3</sup> GYULAVÁRI 2013, 328.

<sup>4</sup> HORVÁTH 2016, 92.

<sup>5</sup> A 2012. évi I. törvény miniszteri indokolása alapján.

<sup>6</sup> HALPERN et al. 2004, 325.

A gyakorlatban e követelmény a minimális bérösszegek évről évre történő megállapításában valósul meg: 1990 óta minden évben változott annak összege, tendenciája pedig folyamatosan emelkedő volt.

### 3.1. Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács

A kormány a minimálbér és a garantált bérminimum összegének és hatályának megállapítása során előzetesen konzultálni köteles a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanáccsal (röviden: NGTT).<sup>7</sup> Az NGTT szervezete önmagát a társadalmi párbeszéd makroszintű fórumaként definiálja, amely új, ágazatközi intézmény a társadalmi egyeztetés és párbeszéd színterén. Jóllehet a testület – amint azt saját működésével kapcsolatban is deklarálja – a nyitottság, az átláthatóság és a széles körű konzultáció elvét követi, ám alapvetően konzultációs jellegű jogosítványokkal bír. A szervezet magában foglal olyan társadalmi partnereket, amelyek korábban nem vettek részt a minimálbérrel kapcsolatos egyeztetéseken, azonban alapvetően javaslattevő és tanácsadó testület.<sup>8</sup> Jelen írás elkészítésének idején a Tanács olyan hatáskörökkel nincs felruházva, amelyek alapján valódi nyomást gyakorolhatna a minimálbér kérdésében. A konzultációs kötelezettség ugyanis nyilvánvalóan nem köti a kormány rendeletalkotását ahhoz a feltételhez, hogy az NGTT-vel egyetértésre kellene jutnia; már önmagával az egyeztetéssel megvalósul az érintettek bevonásának követelménye.

### 3.2. A minimálbér megállapításának szempontjai

A jelenleg hatályos Mt. és a korábbi munkajogi kódex<sup>9</sup> szabályai között a minimálbér-szabályozás körében lényeges eltérés figyelhető meg. Míg az 1992-es Mt. a gazdasági célok mellett kifejezetten nevesített bizonyos szociális érdekeket is, addig az „új” Mt. kizárólag olyan szempontokat sorol fel a figyelembe veendő tényezők között, amelyek tisztán gazdasági jellegűek. A jelenleg hatályos jogszabály a munkakör ellátásához szükséges követelményeket, a nemzeti munkaerőpiac jellemzőit, a nemzetgazdaság helyzetét, az egyes nemzetgazdasági ágazatok és az egyes földrajzi területek munkaerőpiaci sajátosságait említi.<sup>10</sup> E szempontok kapcsán jól megfigyelhető az a szemléletváltás, amely az új és a korábbi törvény megalkotása között bekövetkezett, hiszen az 1992-es Mt. e körben lényegesen eltérő szempontok figyelembevételét írta elő. Ekként nevesítette a munkavállalók szükségleteit, a munkabérek országos szintjét, az életfenntartási költségeket, a társadalombiztosítási juttatásokat, az egyes társadalmi csoportok viszonylagos életszínvonalát.<sup>11</sup> Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a jelenlegi törvényhozás a szociális célokat ne tekintené hangsúlyosnak a munkajogi szabályok megalkotása körében, ám ehelyütt erre való utalás nem található a kódexben.

<sup>7</sup> 2012. évi I. tv. 153. §

<sup>8</sup> Lásd <http://ngtt.hu/>

<sup>9</sup> 1992. évi XXII. tv.

<sup>10</sup> 2012. évi I. tv. 153. § (3) bekezdés.

<sup>11</sup> 1992. évi XXII. tv. 144. § (4) bekezdés.



### 3.3. Minimálbér vagy garantált bérminimum?

A kormányrendelet a minimális bér megállapítása körében kétféle összeget nevesít: a kötelező legkisebb munkabért (minimálbért), valamint a garantált bérminimumot. A *garantált bérminimum* – amelyet a köznyelvben gyakran szakmunkás-minimálbérként említenek – magasabb összeget jelent, a 2017. évben mintegy 26%-kal magasabb, mint a minimálbér. A rendelet alapján garantált bérminimumot a legalább középfokú iskolai végzettséget, illetve középfokú szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállaló számára kell fizetni.<sup>12</sup> A jogszabály alapvetően a munkakör minőségéhez köti a garantált bérminimum fizetését, annak tehát az a feltétele, hogy a munkakör valamely – középfokú – szakképesítést, végzettséget igényeljen. A bírói gyakorlat mindezt kiegészíti azzal a követelménnyel, hogy – a garantált bérre való jogosultság feltételeként – a munkavállaló ténylegesen rendelkezzen is a munkakörre előírt középfokú végzettséggel vagy szakképesítéssel.<sup>13</sup>

A gyakorlatban meglehetősen gyakran okoz alkalmazási nehézséget ez a szabály. Nem minden esetben egyértelmű ugyanis, hogy mely munkakörök igényelnek középfokú képzettséget. Ennek a feltételnek alapvetően két eredője lehet: alapulhat jogszabályon, illetőleg a munkáltató előírásán.

Némi bizonytalanságot a jogszabály alapján való megítélés is okoz, gyakorta előfordul ugyanis, hogy a munkáltató számára sem világos, valamely munkakör képesítéshez kötöttnek minősül-e. Az ipari és kereskedelmi tevékenységekhez szükséges képesítési követelményekről szóló rendelet<sup>14</sup> ugyanis a foglalkozások, iparágak teljes körére kiterjedően nem ad résmentes szabályozást, ráadásul e jogszabály arra nem ad választ, hogy mely képesítés tekintendő középfokúnak. Amennyiben egy adott munkakörre képesítési követelmény van előírva, úgy a köznevelési törvény, a Foglalkozások Egységes Osztályozási Rendszere (FEOR) nómenklatúra, valamint az Országos Képzési Jegyzék (OKJ) segítheti az eligazodást.<sup>15</sup>

Kevésbé köztudott, hogy a munkáltató által előírt feltétel megalapozhatja a garantált bérminimum megfizetésének kötelezettségét.<sup>16</sup> Ha ugyanis a munkáltató az álláshely meghirdetése során (hirdetésben) vagy egyéb módon, például nyilvános szabályzatában valamely munkakör betöltését középfokú végzettséghez köti, úgy az önmagában megalapozza a munkakör középfokú végzettséghez kötött jellegét. Mindez azt jelenti, hogy ebben az esetben akkor is garantált bérminimumra válik jogosulttá a munkavállaló, ha egyébként a munkakörre jogszabály egyáltalán nem ír elő képesítési követelményt.

## 4. A bérszabályozás hatása a termelékenységre

A minimálbér közgazdasági szempontból meglehetősen sajátosan viselkedik, legalábbis a hatásait illetően. Sajátos jellege abban áll, hogy a gazdasági hatásai valójában nem

<sup>12</sup> 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés.

<sup>13</sup> EBH2011. 2343.

<sup>14</sup> 21/2010. (V. 14.) NFGM rendelet.

<sup>15</sup> SZABÓ 2017, 62.

<sup>16</sup> CSÉFFÁN 2014, 432.



képletezhető, sőt gyakran meg is cáfolják a gazdaságtanból ismert törvényszerűségeket. A kereslet-kínálat egyensúlyának elve – és általános vélekedés – szerint a minimálbér bevezetése vagy emelése együtt jár a munkaerő iránti kereslet csökkenésével. Ezt az elvet azonban a foglalkoztatás – feltehetően rengeteg sajátossága miatt – nem igazolja.<sup>17</sup> Jóllehet, a munkaerő magasabb árából logikusan az következne, hogy csökkenjen a kereslet iránta: tehát visszaessen a foglalkoztatás, számos esetben mégsem igazolódik be ez a felvetés. Ez a hatás pedig tovább mélyítheti a minimálbérrel kapcsolatos – nemzetközi szintű – vitákat. A közgazdászok ugyanis eleve megosztottak a minimálbér-szabályozást illetően: míg egy részük a csekély alkuerejű dolgozói rétegeket segítő eszközt lát benne, addig mások inkább piactorzító tényezőnek tekintik, amely a költség- és árversenyt korlátozza.<sup>18</sup> A termelékenységre gyakorolt hatások vizsgálata a nézőpontok közelítésére biztosan nem alkalmas, hiszen szembeszáll gyakorlatilag mindkét érveléssel.

#### 4.1. A minimálbér foglalkoztatásra gyakorolt hatása az Egyesült Királyságban

A fent ismertetett érveket jól példázza az Egyesült Királyság esete. A britek 1999-ben vezették be a minimálbért, és hazánkhoz hasonlóan annak összege a szigetországban is évről évre fokozatosan emelkedik. A munkaerő iránti kereslet terén azonban az Egyesült Királyságban sem következett be visszaesés, vagyis a magasabb ár önmagában még nem eredményezte a foglalkoztatás csökkenését, sőt a foglalkoztatás szintje emelkedett. Arra nyilvánvalóan tekintettel kell lenni, hogy a munkaerőpiacra a bérszinten kívül sok más adottság és körülmény is hatást gyakorol, ám a jelenség mégis figyelemre méltó.

Fentiekhez kapcsolódóan egy 2015-ben készített brit kutatás kimutatta, hogy a munkaerő-keresletre lényegében nem hatott a minimálbér; a foglalkoztatásra vonatkozó adatokban legalábbis visszaesést nem okozott. A kutatás azonban további megállapításokat is tett: több tényező vizsgálatával azt is igyekezett alátámasztani, hogy a minimálbér inkább növeli a termelékenységet. Mindezt egy multitényezős modell vizsgálatával állapította meg a kutatás, az eredményt végül a termelési hatékonyság növelésével magyarázva. A kutatás végkövetkeztetésként tehát arra mutatott rá, hogy a minimálbér bevezetése és emelkedése a szervezetek vezetésére ösztönzően hatott, vagyis hatékonyabb szervezésre sarkallta a vezetőket.<sup>19</sup> A vállalatok – a kutatás szerint – inkább szervezeti optimalizálást hajtottak végre, mintsem létszámcsökkentést.

#### 4.2. Minimálbér-paradoxon

Jól látható, hogy a bérszabályozás hatásvizsgálata során ellentmondásos, vagy legalábbis nehezen prognosztizálható eredményekkel találkozhatunk. A jelenség Magyarországon is megfigyelhető. Ennek oka feltehetőleg abban áll, hogy a munkaerőpiacra számos faktor gyakorol hatást a vállalkozási adottságtól kezdve a befektetési hajlandóságon át egészen

<sup>17</sup> GÁBOR R. 2012, 123.

<sup>18</sup> GÁBOR R. 2010b, 1065.

<sup>19</sup> SZUROMI 2016, 39–40.

az aktuálpolitikáig. A minimálbérrel kapcsolatosan hazai kutatási eredmény is született a közelmúltban. A sajtóságos jelenséget szintén soktényezős modellben ábrázolja egy közgazdasági szemléletű tanulmány, amely ugyancsak azt vizsgálja, hogy a munkaerőpiaci kereslet és kínálat viszonylatában hogyan érvényesül a minimálbérhatás. A kutatás azonban konklúzióként maga is megállapítja, hogy a modell gyakorlatilag ebben az esetben sem adhat megbízható előrejelzést a minimálbér munkaerőpiaci hatásait illetően. Azt is kimondja továbbá, hogy még további empirikus vizsgálatok elvégzése esetén sem lehetne teljes körű elemzést végezni e tárgykörben.<sup>20</sup>

## 5. Záró gondolatok

A munkaerőpiac és a bérek kölcsönhatása meglehetősen komplex, bizonytalanul azonosítható hatások által befolyásolt mechanizmus, ennél fogva képletekkel valójában nem is modellezhető teljeskörűen. Ahogy a foglalkoztatás-bér viszonyról, úgy magáról a minimálberről is kijelenthető, hogy cél- és eszközrendszerében számos olyan tényező van, amely nehezen körülírható. A fekete- és szürkegazdaság, a politikai érdekek és nyomásgyakorlás ugyanis mind olyan tényezők, amelyek hatnak a bérszabályozás folyamatára. Figyelemre és kutatásra azonban kétséget kizáróan érdemes a téma, hiszen a gazdasági jogalkotás egyik olyan eszköze, amely egészen közvetlen hatást gyakorol a foglalkoztatási viszonyok szereplőire és a gazdasági folyamatokra egyaránt.

## Bibliográfia

### Irodalom

- CSÉFFÁN József (2014): *A Munka Törvénykönyve és magyarázata*. Szeged, Szegedi Rendezvény-szervező Kft.
- GÁBOR R. István (2010a): „Minimálbér-paradoxon” versenyzői munkaerő-piacon? *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 2. sz. 132–141.
- GÁBOR R. István (2010b): A minimálbér-szabályozás dilemmájának különös jelentőségéről a volt szocialista országokban – egy összehasonlító nemzetközi kutatás apropóján. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 12. sz. 1065–1071.
- GÁBOR R. István (2012): A magyar minimálbér-szabályozás és hatása a foglalkoztatásra, különösen 2000-től napjainkig. *Köz-Gazdaság*, 7. évf. 1. sz. 123–146.
- GYULAVÁRI Tamás szerk. (2013): *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- HALPERN László – KERTESI Gábor – KÖREN Miklós – KÖLLŐ János – KÖRÖSI Gábor – VINCZE János (2004): *A minimálbér költségvetési hatásai*. Műhelytanulmány. Budapest, MTA KTK.
- HORVÁTH István (2016): Ami jár, az jár. A minimálbér és a garantált bérminimum 2016-ban. *Adó*, 30. évf. 3. sz. 92–96.
- NAGY László (1993): *A munkabérek jogi szabályozása a piacgazdaságokban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

<sup>20</sup> GÁBOR R. 2010a, 139.

SZABÓ Tibor (2017): Garantált bérminimum: mihez kell középfokú végzettség? *Önadózó*, 29. évf. 3. sz. 62–64.

SZUROMI Orsolya (2016): A minimálbér bevezetésének hatása a termelékenységre. *Nemzetközi Statisztikai Figyelő*, 2. évf. 2. sz. 39–40.

### **Jogforrások**

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

324/2018. (XII. 30.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum 2019. évi megállapításáról

21/2010. (V. 14.) NFGM rendelet az egyes ipari és kereskedelmi tevékenységek gyakorlásához szükséges képesítésekről

2343/2011. számú munkaügyi elvi határozat (EBH2011. 2343.)

# Jogharmonizációs eredmények és törekvések a nemzetközi vámjogban

*Pardavi László*

## Absztrakt

A nemzetközi kereskedelmi egyezmények számának gyarapodása, a kereskedelem akadályainak lebontására vonatkozó évtizedes törekvések magukban hordozzák a vámjogi intézmények összehangolása iránti igényeket is. A nemzetközi vámjogban megjelenő jogharmonizáció a vámjog szinte minden területét érinti. Így évtizedek óta tapasztalható a vám eljárások összehangolása a vámtarifák, származási szabályok és a vám alapjának meghatározása körében. A tanulmány elsősorban a GATT-WTO és a Vámszervezet működési Tanács égisze alatt megkötött egyezmények jogharmonizációs hatásait elemzi, de érinti az ENSZ és az Európai Unió e tárgykörben született jogforrásait is.

**Kulcsszavak:** *GATT-WTO, vám eljárások, vámtarifák, Doha-forduló*

**Journal of Economic Literature (JEL) kód:** *K390 Other Substantive Areas of Law: Other.*

## 1. A nemzetközi vámjog és a kereskedelmi jog kapcsolata

Az Európai Uniónak Kanadával kötött Általános Gazdasági- és Kereskedelmi Egyezménye (Comprehensive Economic and Trade Agreement), valamint a Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) megkötésével kapcsolatos tárgyalások és különösen a Transz-csendes-óceáni Stratégiai Gazdasági Partnerségről Szóló Megállapodás (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement – TPP) helyzetét érintő hírek,<sup>1</sup> valamint a brexit fejleményei alapján aktuális kérdés lehet, hogy ezen és más kilátásba helyezett vagy már megkötött egyezmények milyen hatással lehetnek a nemzetközi vámjog intézményeire, és hogyan illeszkednek majd a nemzetközi vámjog napjainkig kialakult rendszeréhez.

A nemzetközi vámjog számos vonatkozásban kapcsolódik a liberalizált nemzetközi kereskedelemhez, a nemzeti vámok és más, a vámokkal azonos hatású díjak lebontásán kívül a nem tarifális kereskedelmi akadályok eltörlésével, a regionális vámuniók és azok közös

---

<sup>1</sup> 2017. január 23-án az Egyesült Államok felmondta a még hatályba sem lépett egyezményt.

vámtarifájának létrehozásával, az áruosztályozással, a vámérték és az áruk származásának meghatározásával, a vámok beszedésével, az antidömping kérdésével, a szubvencióellenes és kiegyenlítő vámokkal és a nemzetközi kereskedelem modernizációjával, egyszerűsítésével kapcsolatos ügyekben is. A vám így nemcsak fiskális eszközként, hanem kereskedelempolitikai nézőpontból a kereskedelempolitika, ezen belül a vámpolitika normatív, közgazdasági jellegű, közvetlen instrumentumaként is jellemezhető.<sup>2</sup>

Palásti Gábor a vámjog és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának viszonyrendszerét elemezve a vámjogot már úgy látja, hogy az „a nemzetközi egyezményeknek a belső jogban található meghosszabbítása, amelyek kifejtése a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának tárgya. Sőt: a vámok a termékforgalom legfontosabb állami szabályozói.”<sup>3</sup>

A modern nemzetközi vámjog kialakulása felé vezető legfontosabb lépcsőfok mégis a GATT megjelenése volt, amellyel a nemzetközi vámjog globális forrása és formája is megvalósult azzal, hogy a nemzetközi vámjog alapelveit (mint például a legnagyobb kedvezmény elve és a nemzeti elbánás elve) is rögzítette, és – ugyan nem korlátok nélkül, de – lehetőséget biztosított további multilaterális és bilaterális egyezmények megkötésére is.

A vámjogi intézmények, területek összehangolása történhet bilaterális vagy multilaterális nemzetközi egyezményekben, de ezeknél nagyobb hatásúak a GATT-WTO keretében vagy éppen azon kívül elfogadott globális egyezmények. Ugyanakkor a gazdasági integrációk, így különösen a szabadkereskedelmi megállapodások és a vámuniók létesítése is a partnerországok vámszabályainak harmonizálásával jár.

A jogharmonizáció tartalmának fenti, összehangolás-jellegű értelmezése azonban nem alkalmazható a vámuniókra. A vámuniók általában egységes vámjogot hoznak létre mind anyagi, mind pedig eljárásjogi értelemben, és csak az integráció által adott felhatalmazásban meghatározott jogi területeken és terjedelemben nyílik arra lehetőség, hogy a tagállamok értelmezési vagy hiánypótlási céllal saját (nemzeti) jogforrásokat alkossanak. Ezek a nemzeti jogforrások sem lehetnek ellentétesek azonban az integrációs vámjoggal.

Az egységes jog, így az egységes, harmonizált vámjog létrehozása – vagy csak a nemzeti vámjogok összehangolása is – az állami szuverenitás korlátozásával jár, ezért ehhez megfelelő jogi instrumentumok szükségesek. A jogegységesítés a nemzetközi közjog eszközeinek, jogforrásainak alkalmazásával történhet, az államok és kormányközi szervezetek törekednek jogrendszereik összekapcsolására, amihez a nemzetközi egyezményeket, megállapodásokat alkalmaznak. Az integrációs vámjogban – ha az integráció nem vámunió – az integráció egyéb eszközei is előírhatják a jogharmonizációs kötelezettséget. A tanulmányban terjedelmi korlátok miatt a nemzetközi egyezményekkel megvalósuló 20. és 21. századi jogharmonizációt vizsgálom meg a vámeljárások és a vámtarifák körében.

## 2. A vámeljárások világméretű összehangolása

A nemzetközi kereskedelmet és annak fejlődését lényegesen akadályozza és költségesebbé is teszi, ha az árukat országonként egymástól teljesen különböző tartalmú és tárgyú vám-

<sup>2</sup> DIENES-OEHM et al. 2012, 240.

<sup>3</sup> PALÁSTI 2002, 541–581.

eljárások alá kell vetni.<sup>4</sup> Ezért az államok már a 20. század elején célul tűzték ki, hogy az e problémával is összefüggő, kereskedelemkönnyítést eredményező vámjogi intézkedéseket vezessenek be a nemzetközi kereskedelemben.<sup>5</sup>

A mai globális kereskedelem könnyítő intézkedéseinek alapját a GATT (Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény, 1994) V., VIII. és X. cikkeiben foglaltak teremtik meg; alapvetően az áruk mozgásához kapcsolódó eljárásokat, tevékenységeket, gyakorlatokat, az adatgyűjtés formáit (adminisztratív terhek), az adatfeldolgozást és a hatóságok közötti kommunikációt értve a kereskedelemkönnyítéssel érintett fogalmak alatt. Az áruk mozgásához kapcsolódó eljárásokhoz sorolhatók a vám eljárások, a vámbiztosítékok, a vámérték és a származás kérdései is, ezért ezek egyszerűsítése, modernizálása a kereskedelem megkönnyítéséhez és gyorsabbá, valamint hatékonyabbá tételéhez is vezet.<sup>6</sup>

## 2.1. A GATT jogharmonizációs hatása a vám eljárásokban

Az GATT alapvető jelentőséggel bír az általa generált WTO-jog és a nemzeti jogok kapcsolatában; különös tekintettel a vámok csökkentésére, a szubvenciók és a mennyiségi korlátozások megszüntetésére, valamint természetesen a GATT alapelveire és vitarendezési mechanizmusaira, pontosabban az utóbbiakban hozott döntések hatásaira. Azonban a szűkebb értelemben vett vám eljárásokra, tehát a vámkezelési módokra vonatkozó közvetlen harmonizációs kötelezettséget a megállapodás nem ír elő.

### 2.1.1. A kereskedelmi eljárások egyszerűsítéséről szóló megállapodás<sup>7</sup>

A vámjogi harmonizáció eddigi történetének egyik legnagyobb hatású lépése a Kereskedelmi Világszervezet Bali szigetén tartott 9. Miniszteri Konferenciáján 2013. december 7-én 160 ország képviselője által elhatározott globális kereskedelemkönnyítésről szóló megállapodás létrehozására vonatkozó döntés volt.

A bali konferencián született egyezség alapján létrejövő egyezmény a WTO első globális kereskedelmi megállapodása lett a szervezet 1995-ös megalakulása óta. A megállapodás elsősorban a vám eljárások egyszerűbbé és átláthatóbbá tételével bontja le a nemzetközi kereskedelem előtt álló akadályokat, és előirányozza a jogilag kötelező érvényűvé váló WTO-dokumentumok aláírását, megteremtve ezzel egy új világkereskedelmi rendszer jogi alapjait.

Az egyezmény azonban tartalmában nem minősíthető direkt, tényleges szabályozásnak, ugyanis csak elvételre tartalmaz konkrét, jogszabályszerű rendelkezéseket; módszerére

<sup>4</sup> „A fejlődő országok többségénél a vám eljárások a kereskedelmi tranzakció összköltségének a 4-5 százalékát teszik ki.” Bruxinfo (2013).

<sup>5</sup> A modern globalizáció egyik első ilyen eredménye a Népszövetség által, a vámügyi természetű alakítások egyszerűsítése céljából kezdeményezett, Genfben 1923. évi november hó 3-án kelt nemzetközi egyezmény volt.

<sup>6</sup> Az Egyesült Nemzetek Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának (UNCTAD) becslése szerint az átlagos vámügyletkez 20-30 különböző érintett fél, 40 dokumentum, 200 adatelem (melyek közül legalább 30 ismétlődik), valamint az összes adat 60-70%-ának legalább egyszeri újrabeírása tartozik. A vámtarifák csökkentésével sem lehet ezeket a költségeket mérsékelni. WTO 2014a.

<sup>7</sup> WTO 2014b – TFA. Hatályba lépett 2017. február 22-én.

és tartalmára sokkal jellemzőbb, hogy az államok számára olyan jogi kötelezettségeket ír elő, amelyeknek a tagállami jogszabályoknak kell megfelelniük.

## 2.2. A Váme gyüttműködési Tanács égisze alatt megkötött egyezmények jogharmonizációs hatásai

A nemzetközi vámjog egyik sajátos intézménye a Váme gyüttműködési Tanács (VET – Customs Co-operation Council), amelyet az 1950. december 15-én, Brüsszelben megkötött nemzetközi egyezmény hozott létre.<sup>8</sup>

Az egyezmény preambuluma szerint az aláíró kormányok azért állapodtak meg a szervezet alapításában, „hogy biztosítsák vámrendszereik közt a legmagasabb fokú összhangot és egységet, és főként hogy tanulmányozzák a vámtechnika és az ezzel kapcsolatos vámjogszabályok fejlesztéséből és javításából származó kérdéseket, abban a meggyőződésben, hogy a kormányok között ezekben az ügyekben létrejövő együttműködés előmozdítása a nemzetközi kereskedelem érdekeit fogja szolgálni, figyelembe véve az ezekkel kapcsolatos gazdasági és technikai tényezőket”.

A GATT, a VET és az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) közreműködésével készültek el *Az áruk előjegyzési eljárásban való behozatalához szükséges, Brüsszelben 1961. december 6-án az A. T. A.-igazolványról* (admission temporaire – temporary admission; ideiglenes előjegyzés), *valamint a kereskedelmi minták E. C. S. igazoló füzetekre vonatkozó* (echantillons commerciaux – commercial samples; kereskedelmi minták), *Brüsszelben, 1956. március 1-jén megkötött és a Váme gyüttműködési Tanács ajánlására 1960. június 15-én módosított Váme gyezmények*,<sup>9</sup> amelyek elsősorban technikai és speciális harmonizációs kötelezettségeket írnak elő az egyezményeket elfogadó államok számára. Szintén a VET által előterjesztett egyezmények közé sorolható az *Áruk ideiglenes behozataláról Isztambulban, 1990. június 26-án kelt Egyezmény*,<sup>10</sup> amely a vámkezelési módok közül a már nemzetközi egyezményekkel is többször szabályozott ideiglenes behozatalra (például az A. T. A. igazolványra vonatkozó egyezmény) állapít meg egységes szabályokat, meghatározva az alkalmazandó okmányokat (az árukra az A. T. A. igazolványt, a szállítóeszközökre pedig a CPD-igazolványt) és az egyezmény hatálya alá tartozó árukat.

### 2.2.1. A kiotói egyezmény jogharmonizációs szerepe<sup>11</sup>

A VET égisze alatt kötött jelentős jogharmonizációs kötelezettségeket előíró egyezmény 92 aláírója a preambulumban megállapította, „hogy az egyes országok vámeljárási közötti eltérések akadályozzák a nemzetközi kereskedelmet és az egyéb nemzetközi cserét”, és ezzel összefüggésben arra a következtetésre jutottak, hogy „vámeljárási egyszerűsítése és összehangolása hatékonyan hozzájárulhat a nemzetközi kereskedelem és egyéb nemzetközi

<sup>8</sup> Hazánkban kihirdette: 1969. évi 2. tvr.

<sup>9</sup> Hazánkban kihirdette: 1966. évi 5. tvr.

<sup>10</sup> Hazánkban kihirdette: 2005. évi CLXVIII. tv.

<sup>11</sup> Hazánkban kihirdette: 2006. évi XLI. tv.

csere fejlesztéséhez”. Az egyezmény különleges módon és rendszerben éri el a vám eljárások összehangolását. Érdemi harmonizációs rendelkezéseit ugyanis mellékletekben találjuk, amelyek tartalmazzák az ebben tárgyalt különböző kérdések összefoglalását tartalmazó bevezetést, a melléklet vámszakki fejezéseinek definícióit és az úgynevezett *kötelező rendelkezéseket*, vagyis azon rendelkezéseket, amelyek általános alkalmazását szükségesnek ítélik meg a vám eljárások egyszerűsítésének és összehangolásának eléréséhez. Itt olvashatók az *ajánlott gyakorlatok* is – tehát azon rendelkezések, amelyek a vám eljárások összehangolása felé történő haladást biztosítják és amelyek lehető legszélesebb körű alkalmazása kívánatos; továbbá tartalmazzák még a megjegyzéseket, amelyek a szóban forgó rendelkezések vagy ajánlott gyakorlatok alkalmazása során követhető cselekvési lehetőségeket jelölik meg (4. cikk).

A jogharmonizáció a melléklet elfogadásával történik meg, ugyanis az egyezmény 5. cikke szerint ezt már úgy kell tekinteni, hogy a szerződő fél ezzel minden, a mellékletben szereplő kötelező rendelkezést vagy ajánlott gyakorlatot elfogadott, hacsak ezek bármelyikével szemben nem élt egyébként visszavonható, a VET-nél bejelentett fenntartással.

Az egyezményt a szerződő felek 1999. június 26-án, Brüsszelben kelt jegyzőkönyvvel módosították. A preambulumban a módosítás okai között elsőként ismét a nemzetközi kereskedelmet akadályozó eltérések kiküszöbölése olvasható, de nívumként megjelenik a vám eljárások és a gyakorlat könnyítésének, egyszerűsítésének és összehangolásának megvalósítására vonatkozó igényre, a vámenőrzés megfelelő normáinak biztosítására és a vámszervek alkalmassá tétele a kereskedelemben és az adminisztratív módszerekben, továbbá az eljárásokban bekövetkező jelentősebb változásokra történő válaszadásra vonatkozó célok is.

### 2.3. Az ENSZ és az Európai Unió vonatkozó egyezményei

A Vámegyütműködési Tanács jelentős jogfejlesztő szerepe mellett meg kell említenünk az ENSZ és az Európai Unió ebben a tárgykörben hozott egyezményeit is.

A közúti áru fuvarozásban az A. T. A.-igazolványhoz hasonló egyszerűsítési és összehangolási célból fogadták el az érintett államok az ENSZ égisze alá tartozó egyezmények közé sorolható, a *TIR-igazolvánnyal történő nemzetközi fuvarozásra vonatkozó vámegegyezményt és módosításait (Genf, 1975. november 14.)*.<sup>12</sup> A vámegegyezmény célja, hogy a nemzetközi szállításokkal kapcsolatos adminisztratív formások összhangba hozatalában és egyszerűsítésében tegyen előrelépést, és ennek során – mintegy technikai előírásnéven – saját vámokmányaik helyett alkalmazva a tranzit- (árutovábbítási) eljárásra a TIR-igazolványt.

A TIR-igazolványnál egyszerűbb és ezért annak felváltására alkalmas módszert vezetett be az *Egységes Árutovábbítási Eljárásra vonatkozó, 1987. május 20-án, Interlakenben kelt Egyezmény (Tranzitegyezmény)*.<sup>13</sup> Az egyezmény az Európai Unió és az EFTA-országok között, valamint az egyes EFTA-országok között lebonyolított áruszállításra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza; bevezet egy egységes árutovábbítási eljárást, amely egyaránt érvényes az adott esetben átrakodott, továbbított vagy raktározott árukra is, anélkül hogy

<sup>12</sup> Hazánkban kihirdette: 2013. évi XLII. tv.

<sup>13</sup> Hazánkban kihirdette: 83/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet.



azok fajtáját vagy származását érintené (1. cikk). A tranzitegyezmény az Európai Gazdasági Térséget lefedő területi hatállyal szabályozza a közúti árutovábbítás mint vámeljárási szabályait egy úgynevezett „T” okmány alkalmazásával, ezért jogegységesítő szereppel bír a térség és a vámunió vámjogára való tekintettel is.

*A vámformalitások egyszerűsítésére vonatkozó, 1987. május 20-án, Interlakenben kelt egyezmény*<sup>14</sup> a vámeljárási során alkalmazott vámokmányok egységesítésével mutatott fel jogharmonizációs hatásokat.

### 3. A vámtarifák összehangolása

Amikor a nemzetközi kereskedelem megjelenésével az országhatárokon belüli vámok (út- és hídvámok) mellett megszülettek és a nemzetgazdaságok számára egyre fontosabbá váltak az úgynevezett *határvámok*, ezzel megjelent az igény olyan jegyzékek, vámtarifák kifejlesztésére, amelyek a külkereskedelemben nyelvi nehézségek nélkül alkalmazhatók, könnyen értelmezhetők és hasonló elvek szerint (például a vámára értéke alapján) határozzák meg az áruk után fizetendő vámok mértékét, vagyis a vámtételeket.

Az 1931-ben elfogadott és 1937-ben módosított *genfi nomenklátúra* nem gazdasági, hanem éppen jogharmonizációs szempontból vált jelentős hatásúvá. Ugyanis ez a tarifa szolgált azután *Az áruk vámtarifájában történő osztályozásáról* szóló, Brüsszelben, 1950. december 15-én megkötött egyezmény és az ezt módosító, Brüsszelben, 1955. június 1-jén aláírt jegyzőkönyv alapjául is. Ezt a több mint száz állam által alkalmazott tarifát a szakirodalom a Vámegyütműködési Tanács nomenklatúrájaként ismeri. A vámtarifák tekintetében a jogközelítés azóta is töretlen, hiszen a VET 1983-ra kidolgozta az 1988-ban elfogadott új Harmonizált Áruleíró és Kódrendszert, amelyet részben ma is alkalmaz az Európai Unió.<sup>15</sup>

A vámtarifák egységesítése legalább két területen és szempontból jelent, illetve eredményezhet jogharmonizációt. Az egyik harmonizációs eredmény, hogy az érintett államok vámtarifáik rendszerét, felépítését, sőt még az áruk vámtarifaszámait is egységesítik. Az ilyen tartalommal létrehozott tarifák segítik a nemzetközi áruforgalom gyorsítását, az azonos vámtarifaszámok az áruk azonosítását, és ezek a vámtarifák arra is alkalmassá válnak (mint például a Harmonizált Vámtarifá), hogy vámon kívüli célokat is szolgáljanak, mert alkalmazhatók lesznek az adózásban, a fuvarozásban és a külkereskedelmi statisztikában is. Ezek az egységesített vámtarifák a vámuniót meg nem valósító preferenciális egyezmények által csak korlátozott mértékben használhatók, jobbra csak a vámtarifaszámok jelennek meg az egyezmények vámcsökkentéseket, származási szabályokat vagy éppen a preferenciák alóli kivételeket meghatározó részeiben.

A vámtarifákkal összefüggő másik jogharmonizációs jelenség a vámtarifákban foglalt vámtételekhez kapcsolódik. A vámtarifák alapvető jellemzője, hogy olyan árujegyzékként határozhatók meg, amelyek az áruk vámtarifaszáma, megnevezése mellett az árukhoz kapcsolódó vámtételeket is tartalmazzák. Fentebb már kifejtettem, hogy léteznek olyan nemzetközi jogforrások is, amelyek a vámtételekre vonatkozóan nem írnak elő jogharmonizációs

<sup>14</sup> Lásd Egyezmény az áruforgalom alakosságainak mellőzéséről. HL L 134, 22/05/1387.

<sup>15</sup> 2658/87/EKG tanácsi rendelet a Harmonizált Rendszeren és Kombinált Nomenklatúrán alapuló Kereskedelmi Vámtarifáról.

zációt. Be kell látnunk, hogy a vámtételek összehangolásának elmaradása alapvetően gátolja a nemzetközi kereskedelmet, és Jacob Viner tanait alkalmazva el is terelheti a kereskedelmi útvonalakat, vagy újabb beszerzési, értékesítési irányokat hozhat létre (trade diversion, trade creation). Talán ennek elkerülése és az exportjuk előtti akadályok elhárítása érdekében az államok által elfogadott preferenciális megállapodások mindegyik típusa kapcsolódik a vámtételek csökkentéséhez vagy eltörléséhez. A kereskedelmi megállapodások alapvető eleme, hogy a partnerek egymás meghatározott áruira vámcsökkentéseket adjanak (ami igazából a vámtételek csökkentését jelenti), a szabadkereskedelmi egyezményeknél pedig ez a vámcsökkentés az egymás közötti forgalom összes árujára kiterjedhet. A vámuniókban már a vámtarifa és a benne foglalt vámtételek is közössé, vagyis azonossá válnak.

#### 4. Záró gondolatok

A fentiek alapján megállapítható, hogy a nemzetközi vámjog egyre erősebben kapcsolódik a liberalizált nemzetközi kereskedelemhez, az újabb egyezmények komplex módon és szemlélettel már a vámok és más, vámokkal azonos hatású díjak lebontásán kívül a nem tarifális kereskedelmi akadályok eltörléséről, a szubvencióellenes és kiegyenlítő vámokról, kereskedelemkorlátozó intézkedésekről, a hamisítások elleni küzdelemről, a szellemi alkotások védelméről és a nemzetközi kereskedelem modernizációjával, egyszerűsítésével kapcsolatos szabályokról is rendelkeznek.

Az Európai Unió és az USA által megkötött preferenciális egyezményeket mint építőköveket és különösen a bennük meghatározott és általános megoldásként alkalmazott, a gyakorlatban már bevált elemeket (mint például a származási szabályok vagy a vámérték meghatározása) különösebb nehézségek nélkül lehetne a nemzetközi vámjog szabályai közé felvenni.

A harmonizáció globális szintje azonban a világgazdaság és ezzel együtt a WTO elhúzó válsága, a Doha-forduló máig tartó lezáratlansága miatt is veszített lendületéből. A kereskedelmi eljárások egyszerűsítéséről szóló egyezmény túlzottan általános előírásai is azon véleményünket erősítik, hogy csak a WTO tekintélyének megóvása miatt fogadták el az államok ezt az egyezményt, ami nem eredményez tényleges jogharmonizációt.

A Kereskedelmi Világszervezet 10. Miniszteri Konferenciájának (Nairobi, 2015. december 15–19.) is születtek jogharmonizációs eredményei, de ezek elsősorban a fejlődő országokat érintették, és főleg a mezőgazdasági árukra, valamint a fejlődő országok származási szabályaira vonatkoztak, de nem érintették a WTO szervezetével és/vagy döntéshozatali mechanizmusával kapcsolatos évtizedes problémákat, ami alapján Simon Lester<sup>16</sup> már a Doha-forduló végét vizionálja.

Mindenesetre – és az előzmények miatt is – a világ fokozott figyelemmel várja a 2017 decemberében Buenos Airesben tartandó 11. Miniszteri Konferenciát, nem kevésbé a TTIP-, a TPP- és brexittárgyalások eredményeit is, amelyek minden bizonnyal jelentős befolyást gyakorolnak majd a nemzetközi kereskedelmi és vámjogra is.

<sup>16</sup> LESTER 2016, 3.

## Bibliográfia

### Irodalom

- BRUXINFO (2013): *Életmentő megállapodás a WTO számára*. Elérhető: [www.bruxinfo.hu/cikk/20131207-eletmento-megallapodas-a-wto-szamara.html](http://www.bruxinfo.hu/cikk/20131207-eletmento-megallapodas-a-wto-szamara.html) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- DIENES-OEHM Egon – ERDŐS István – KIRÁLY Miklós – MARTONYI János – SOMSSICH Réka – SZABADOS Tamás (2012): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika*. ELTE Jogi Kari Tankönyvek 5. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- LESTER, Simon (2016): Is the Doha Round Over? The WTO's Negotiating Agenda for 2016 and Beyond. *Cato Institute Free Trade Bulletin No. 64*. Elérhető: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2784917> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- PALÁSTI Gábor (2002): A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga és új fejlődési irányai. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus 20/2. 541–582.
- WTO (2014a): *Briefing Note: Trade Facilitation – Cutting „Red Tape” at the Border*. 9th WTO Ministerial Conference, Bali, 2013. Bali, World Trade Organization. Elérhető: [www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc9\\_e/brief\\_tradfa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_tradfa_e.htm)
- WTO (2014b): *Trade Facilitation Agreement*. Elérhető: [www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

### Jogforrások

2005. évi CLXVIII. törvény az áruk ideiglenes behozataláról Isztambulban, 1990. június 26-án kelt Egyezmény és mellékletei kihirdetéséről
2006. évi XLI. törvény a vám eljárások egyszerűsítéséről és összehangolásáról szóló, Kiotóban, 1973. május 18-án kelt nemzetközi egyezmény Brüsszelben, 1999. június 26-án létrehozott Módosító Jegyzőkönyvének kihirdetéséről
2013. évi XLII. törvény az áruknak TIR-igazolvánnyal történő nemzetközi fuvarozására vonatkozó, Genfben, 1975. november 14-én kelt vámegegyezmény és módosításai kihirdetéséről
1966. évi 5. törvényerejű rendelet az áruk előjegyzési eljárásban való behozatalához szükséges, Brüsszelben 1961. december 6-án kötött A. T. A.-igazolványról, valamint a kereskedelmi minták E. C. S. igazoló füzeteire vonatkozó, Brüsszelben 1956. március 1-jén megkötött és a Vámegyütműködési Tanács ajánlására 1960. június 15-én módosított Vámegegyezmények kihirdetéséről
1969. évi 2. törvényerejű rendelet a Vámegyütműködési Tanács létrehozásáról szóló, Brüsszelben 1950. december 15-én megkötött nemzetközi Egyezmény kihirdetéséről
- 83/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet az Egységes Árutovábbítási Eljárásról szóló Egyezmény kihirdetéséről
- 2658/87/EGK tanácsi rendelet a vám- és a statisztikai nomenklatúráról, valamint a Közös Vámtarifáról
- Egyezmény az áruforgalom alakításainak mellőzéséről (EGK-EFTA) HL L 134, 22/05/1987

# Az OLAF és az Eurojust működése és annak hatásai az EU térségére

*Payrich András György*

## Absztrakt

Az OLAF megalakulását követően fokozott együttműködés alakult ki mind a tagállamok rendőrségével, mind az igazságügyi hatóságokkal, mind a tagállami kormányzatokkal. Az Europol hatáskörébe tartozó, illetve a Közösségek pénzügyi érdekeit érintő csalás és korrupció elleni üldözés kapcsán alakult meg az Eurojust, amely már a nyomozó hatóságok és a büntetőeljárások hatékonyabbá tételét, illetve a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak egyéb támogatását célozta meg. Működésük természetüknél fogva represszív, azonban fellépésükkel, észrevételeikkel irányt szabnak mind az EU-s jogalkotásnak, mind a tagállami intézményfejlesztéseknek, amelyek kihatnak a piaci szabályozásra és végső soron az EU-s és globalizált kereskedelemre.

**Kulcsszavak:** *UCLAF, OLAF, Eurojust, Europol, Európai Ügyészség*

## 1. Bevezetés

Az EK már az 1960-as évektől folyamatosan nyomon kíséri a közösségek pénzügyi érdekeit érintő visszaéléseket. Ezek megelőzésére kezdetben szektorális irányelvekkel kívántak fellépni, majd ezek nem kielégítő hatásfoka miatt fogadták el 1995-ben az EK pénzügyi érdekeinek védelméről az úgynevezett *PIF-egyezményt*,<sup>1</sup> amely a tagállamok közti együttműködés erősítését és a büntetőjogi fogalmak egységesítését kívánta előmozdítani.<sup>2</sup>

A PIF-egyezmény lassú alkalmazása miatt Delmas-Marty vezetésével az Európai Parlament kezdeményezésére, a bizottsági kereteken belül egy jogtudósokból álló munkacsoport alkotta meg az úgynevezett *Corpus Jurist*.<sup>3</sup> A többször újragondolt Corpus Juris képezi hosszú idő óta a bünyügyi együttműködés területén az európai jogalkotás elméleti alapjait.<sup>4</sup> A Corpus Juris egységes európai jogterület létrehozását kezdeményezi

<sup>1</sup> A Tanács jogi aktusa (1995. július 26.) 49–57.

<sup>2</sup> UDVARHELYI 2014, 171.

<sup>3</sup> A Corpus Juris döntően anyagi jogi, kisebbségében eljárási jogi javaslatok összessége, de már előre vetíti a bűncselekmények üldözésére felállítandó európai ügyész intézményét. POLT 2016, 7–8.

<sup>4</sup> POLT 2014, 161.

a Községek pénzügyeinek védelmére, a csalások megakadályozására. E körben egységesen nyolc tényállást<sup>5</sup> dolgozott ki, és egységes, közösségi irányítású bűnüldöző szervezeti rendszer felállítását vizionálta: tehát a Corpus Juris mind anyagi jogi, mind eljárásjogi javaslatokat megfogalmazott.<sup>6</sup>

A szervezeti keretekben a küzdelem fokozását előbb az UCLAF, majd az OLAF megalkulása jelentette. Az Europol<sup>7</sup> hatáskörébe tartozó és az EK pénzügyi érdekeit érintő csalás és korrupció elleni üldözés kapcsán alakult meg 2002-ben az Eurojust, amely már kifejezetten az egyes nyomozó hatóságok és a büntetőeljárások hatékonyabbá tételét, illetve a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak egyéb támogatását célozta meg.

## 2. Az UCLAF

A Csalás Elleni Koordinációs Egység (European Commission's Fraud Prevention Task Force, Unité de Coordination de La Lutte Anti-Fraude – UCLAF) az Európai Bizottság Főtitkárságán belül jött létre 1988-ban, ahol a korábbiakhoz képest már nem széttagolva foglalkoztak a pénzügyi érdekek (büntetőjogi) védelmével az egyes főigazgatóságok között. Az UCLAF együttműködött a csalás elleni tagállami hatóságokkal, és biztosította számukra a több tagállamot érintő szervezett csalások elleni fellépéshez szükséges segítséget és koordinációt.<sup>8</sup>

Az Európai Községek pénzügyi érdekeinek védelmére, továbbá ezen érdekeket sértő jogellenes cselekmények elleni küzdelemre az Európai Községek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelettel, valamint az Európai Községek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében alkotott 2185/96/Euratom, EK tanácsi rendeletével a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról megjelölésű jogi aktusokkal bővítették ki a Bizottság hatáskörét.<sup>9</sup>

Az EK-t érintő csalások megakadályozása ekkor még elsődlegesen a tagállamok hatáskörébe tartozott, de az UCLAF állapította meg a nyomozása során a kár nagyságát, és törekedett a tagállami büntetőeljárások előkészítésére is. Nem volt önálló nyomozó hatóság, így például nem idézhetett be senkit, nem foganatosíthatott kényszerintézkedéseket (például házkutatást, iratlefoglalást, őrizetbe vételt) és nem kérhetett be kötelezően iratokat.<sup>10</sup>

Az UCLAF képzéseket tartott a tagállami hatóságoknak, illetve az információk gyűjtésére-elemzésére adatbankot hozott létre. Itt tárolta minden olyan ügy adatait, amely során csalás miatt nyomozás indult. Az eljárások eredményeiről és tapasztalatairól tájékoztatta az Európai Parlamentet, az Európai Számvevőszéket és a nyilvánosságot is, így az eredmények beépültek az európai döntéshozatalokba, befolyásolták a jogalkotást és a szabá-

<sup>5</sup> Ezek a piac manipulálása, eurócsalás, vesztegetés, hivatali visszaélés, hűtlen kezelés, hivatalitok-sértés, pénzmosás, orgazdaság, bünszövetség létrehozása. Ezekhez természetes személyek esetén legfeljebb 5 évig tartó szabadságvesztést javasol alkalmazni, míg jogi személyek esetén 5 év törvényi felügyelet alá helyezést, valamint mindkét esetben az elkövetői körre maximum egymillió euró pénzbüntetést. KARSAI 2004, 43.

<sup>6</sup> LIGETI 2004, 155–156.

<sup>7</sup> BARTKÓ 2017a, 7.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/history\\_hu](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/history_hu)

<sup>9</sup> BLUTMAN 2014, 73.

<sup>10</sup> FEJES 2008, 68.

lyozókon keresztül a piacok, piaci szereplők működését. A jogi formát öltött eredmény jó példája az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény. Ez a tagállami büntetőjogi előírásokat közelíti a közösségekkel kapcsolatos csalás kapcsán.<sup>11</sup>

Az UCLAF létszáma 1998-ra elérte a 130 főt, akik többségükben nyomozati tapasztalatokkal rendelkező személyek voltak.<sup>12</sup>

### 3. Az OLAF

#### 3.1. A szervezet

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az UCLAF utódjaként<sup>13</sup> 1999-ben azon célból jött létre, hogy vizsgálatokat végezzen a csalások, a korrupció és az EK pénzügyi érdekeit károsító minden jogellenes cselekedet kapcsán, valamint megerősítse az EK rendelkezéseinek bármilyen megsértése elleni küzdelmet.<sup>14</sup> Az OLAF független, kvázi nyomozati jogkörrel bíró szervezet lett.<sup>15</sup>

Az önálló hivatal felállítása és hatáskörének kiterjesztése hatékonyabbá tette a küzdelmet a közösségek pénzügyeit érintő csalások visszaszorítása kapcsán.

Az OLAF a Bizottságon belül helyezkedik el – nem önálló jogi személy –, de teljes függetlenséget élvez a vizsgálati hatásköreinek gyakorlásakor. Nem kérhet és nem fogadhat el utasításokat sem a Bizottságtól, sem a kormányoktól, sem az intézményektől, szervektől.<sup>16</sup> Amennyiben az igazgató a nyomozás kapcsán úgy tapasztalja, hogy a Bizottság intézkedése sérti a függetlenségét, ez ellen az igazgató az Európai Bírósághoz fordulhat.<sup>17</sup>

Az OLAF a létrehozásakor szervezetileg három részre tagozódott. A Nyomozási és Műveleti Igazgatóság végezte mind a belső, mind a külső vizsgálatokat – utóbbinál az Igazgatóság együttműködésben dolgozott a nemzeti nyomozó hatóságokkal. Az egyes nyomozásokat az igazgató felügyelte.

Az Információs, Műveleti, Stratégiai, Adatszolgáltatási Igazgatóság feladata a határokon átnyúló csalásokhoz fűződő operatív információgyűjtés, értékelés és elemzés volt. A Politikai, Jogalkotási és Jogi Igazgatóság a többi igazgatóság munkájának eredményeire támaszkodva alkotta meg – a Bizottsággal együttműködve – a csalási lehetőségek visszaszorítása érdekében az egyes jogszabályokat: szabályozva az intézményeket és a piaci szereplőket.<sup>18</sup> Jelenleg – a 2012-es átszervezést követően – az OLAF négy igazgatóságból áll: két vizsgálati, egy támogató és egy szabályozó igazgatóságból.

<sup>11</sup> Az egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve a vesztegetésekkel kapcsolatban a közösségi alkalmazottak és a tagállamok tisztségviselői megfelelő felelősségre vonását kívánja megalapozni, míg a második kiegészítő jegyzőkönyv az EK sérelmére elkövetett csalás leplezésére szolgáló pénzmossastra hozott létre önálló törvényi tényállást. FEJES 2008, 69.

<sup>12</sup> FEJES 2008, 70.

<sup>13</sup> 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat, 20.

<sup>14</sup> 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat, 2. cikk (1) bekezdés.

<sup>15</sup> FEJES 2008, 70.

<sup>16</sup> BLUTMAN 2014, 73.

<sup>17</sup> FEJES 2008, 71.

<sup>18</sup> BÉKÉS 2015, 162.

A joganyag szerint az OLAF együttműködik<sup>19</sup> az Eurojusttal és az Europollal,<sup>20</sup> információkat továbbít részükre, illetve ennek érdekében igazgatási megállapodásokat köt.<sup>21</sup>

### 3.2. A tevékenység

Az OLAF saját maga állítja fel koncepcióját a vizsgálataihoz. A rendőrségekkel és az igazságügyi szervekkel szoros kapcsolatot tart fenn.

Az OLAF-vizsgálatokra vonatkozó általános szabályokról szóló rendeletben garantálják, hogy az OLAF képviselői az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek összes helyiségébe beléphessenek, illetve az összes információhoz és dokumentumhoz hozzáférhessenek. Az OLAF saját hatáskörében elrendelheti vizsgálatok lefolytatását. Az OLAF-nak módja van mind külső, mind belső vizsgálatok lefolytatására. A belső vizsgálatok során az OLAF azt igyekszik felderíteni, hogy tapasztalható-e az EK tisztviselői és egyéb alkalmazottai kötelességeinek olyan mértékű elhanyagolása vagy elmulasztása, amely fegyelmi vagy büntetőeljárást vonhat maga után. Ha ezekre bizonyítékok merülnek fel, akkor azokat átadja az eljárások megindítása végett. A belső ellenőrzés előmozdítása érdekében az OLAF belső vizsgálatairól 1999. május 25-én intézményközi megállapodás jött létre az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága között, amelyben a mentelmi jogok megvonásának lehetőségét is rendezték.

A külső vizsgálatok keretében az OLAF a tagállamokon belüli helyszíni vizsgálatok és ellenőrzések elvégzésekor a 2185/96/Euratom, EK rendelet hatálya alatt a Bizottságra ruházott hatásköröket gyakorolja, harmadik országokban pedig a hatályos együttműködési megállapodások rendelkezéseivel összhangban jár el.<sup>22</sup>

Mind a belső, mind a külső vizsgálatokkal érintett területek kapcsán az OLAF feladata a csalások kivizsgálása során támogatni a Bizottságot a tagállamokkal való együttműködésben.<sup>23</sup>

A Bizottság 2014. november 5-i ülésén úgy döntött, hogy az OLAF-tól a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósághoz helyezi át az euró pénzhamisítás elleni védelmére, valamint az említett terület képzés és technikai segítségnyújtás révén történő megerősítésére irányuló jogalkotási és szabályozó bizottsági kezdeményezések<sup>24</sup> kidolgozásával kapcsolatos feladatköröket.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> NAGY 2014, 94.

<sup>20</sup> BARTKÓ 2017b, 150.

<sup>21</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete, 13. cikk.

<sup>22</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1073/1999/EK rendelete.

<sup>23</sup> 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat, 2. cikk (2) bekezdés..

<sup>24</sup> Ezen elvesztett hatásköröket a Bizottság 2013/478/EU határozata 1 cikk 1. pont b) és d) alpontjai alapították meg, így elég hamar kiderült az, hogy hatékonyabb ezen tevékenységeknek a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósághoz történő átcsoportosítása.

<sup>25</sup> 2015/512/EU: A Bizottság határozata, preambulum (1) bekezdés.



### 3.3. Az eredmények

2015-ben az OLAF 304 vizsgálatot zárt le, és 219 új vizsgálatot indított. Mindehhez 1440 bejelentést vizsgált meg. 2015-ben az OLAF 364 ajánlást bocsátott ki az illetékes tagállami és uniós hatóságok számára.

Az OLAF vizsgálati munkájának döntő többségét a strukturális alapokkal kapcsolatos vizsgálatok tették ki. Összesen 888,1 millió euró uniós költségvetést érintő pénzügyi visszatérítésre tett ajánlást a nemzeti hatóságoknak és az EU-nak.<sup>26</sup>

2010 és 2015 között az OLAF több mint 1400 vizsgálatot folytatott le, amely alapján több mint 3 milliárd euró összegű uniós kifizetés visszakövetelésére tett javaslatot, valamint az illetékes tagállami hatóságoknak és az EU-nak több mint 1600 ajánlást tett bírósági, pénzügyi, fegyelmi, illetve közigazgatási eljárások megindítására. Ezzel szemben az OLAF költségvetése 2015-ben 57,7 millió euró volt.<sup>27</sup>

Az OLAF támogatta és támogatja az Európai Bizottság jogalkotási kezdeményezéseit. Az Európai Ügyészség – Európai Bizottság általi – létrehozásának legiszlációja kapcsán az OLAF álláspontja szerint az Európai Ügyészség egyszerűsíteni fogja a csalók azonosításának folyamatát, és gyorsabban igazságszolgáltatás elé állítaná őket.<sup>28</sup> Emellett jelentősen megerősítené az uniós költségvetés védelmét, csökkentené e körben a nemzeti bűnüldözési erőfeszítések jelenlegi széttagoltságát, hogy ezzel hatékonyan fel lehessen venni a versenyt a közös piac szülte bűnözéssel. A korrupció és a közösségi pénzek felhasználását érintő csatlások rombolják mind Európa, mind az európai vállalatok versenyképességét mind a saját, mind a világpiacon. Az OLAF működése hozzájárul az Európai Unió versenyképességének javulásához és a piaci verseny tisztaságához. Mindezek megjelennek az OLAF 2016–2020 közötti célkitűzései között, amelyek egyre hatékonyabb érvényre juttatása érdekében feladatként határozza meg magának az új politikai kezdeményezések meglépését, miközben az uniós vívmányokat a jobb szabályozással összhangban kell alkalmazni.<sup>29</sup>

Az OLAF az EU-n kívüli országokhoz kapcsolódó, de az EU-s forrásokat károsító tevékenységeket is vizsgálja, legyenek azok akár direkt, akár közvetett támogatások, gazdaságfejlesztési, felzárkózási vagy előcsatlakozási programok. Az OLAF 2016-os vizsgálati jelentéséből például jól látszik, hogy miután az EU a biodízelekkel kapcsolatosan dömpingellenes vámokat szabott ki egyes államok kapcsán, szinte egyből megjelentek a harmadik világból származó biodízelek, amelyek forrásául például Afrikát próbálták meg feltüntetni, és amelyek a Nyugat-Balkánon keresztül áramlottak be az EU-ba. A lebukás elkerülése érdekében a biodízelt hosszabb-rövidebb ideig a Nyugat-Balkánon tárolták, és a tényleges származást palástolva az EU és a nyugat-balkáni országok közötti kereskedelmi és társulási megállapodásokat felhasználva igyekeztek a dömpingellenes vámokat megkerülve a biodízelt az EU-ba szállítani. Az OLAF a több országra kiterjedő vizsgálat alapján több mint 2 milliárd euró visszafizettetését javasolta.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> OLAF 2016, 1.

<sup>27</sup> *Az OLAF számokban* é. n.

<sup>28</sup> *Az OLAF 2016–2020 közötti Stratégiai Terve* 2016. Európai Bizottság. 2.

<sup>29</sup> *Az OLAF 2016–2020 közötti Stratégiai Terve* 2016, 24.

<sup>30</sup> Az OLAF 2016-os Jelentése (The Publications Office of the European Union in Luxembourg, 2017). [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf) (A továbbiakban: Az OLAF 2016-os Jelentése) 19. p.



## 4. Az Eurojust

Az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) hágai székhellyel 2002-ben hozta létre a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából (még a Tamperében megfogalmazottak szerint ügyészekből, bírákból vagy rendőrségi tisztviselőkből álló szervezeti egységként) az Eurojustot, amely önálló jogi személynek minősül.<sup>31</sup> Míg az OLAF-ot a Bizottság hozta létre, így az bizottsági szerv, addig az Eurojustot a Tanács hozta létre, így az EU-s szerv.<sup>32</sup>

### 4.1. A szervezet

Az Eurojust egy nagyjából 260 fős szervezet, amelybe a tagállamok magas beosztású képviselőinek (ügynevezett nemzeti tagnak) ügyészeket, bírókat és rendőröket delegálnak. Ők az Eurojust nevében járnak el a nemzeti hatóságok nyomozásainak és ügyészi eljárásainak koordinálása során.

Az Eurojust Kollégiumát a 28 nemzeti tag alkotja. A Kollégium felelős az Eurojust szervezéséért és működéséért. Vezetői a tagok által megválasztott és a Tanács által jóváhagyott elnök és az alelnökök. Több tagállam képviselőket és asszisztenseket is kinevezett azért, hogy támogassák és segítsék a nemzeti tagot a munkájában. Az Eurojust Kollégiumát az igazgatás támogatja, amelynek vezetője az adminisztratív igazgató, aki az elnök felügyelete alatt felelős az Eurojust napi igazgatásáért, a személyzet irányításáért és a költségvetés végrehajtásáért. Az adminisztratív igazgatót az egységek és szolgáltatások szervezete által szervezett személyzet segíti.<sup>33</sup>

Az Eurojust harmadik államokkal együttműködési megállapodásokat köthet. Jelenleg hét ilyen megállapodás van hatályban, és ilyen megállapodás megkötésére irányuló tárgyalásokat folytatnak Albániával is. Az együttműködési megállapodások alapján a szerződő országok összekötő ügyészt vagy bírót delegálhatnak az Eurojusthoz.<sup>34</sup> Az Eurojustnak is lehetősége van összekötő ügyészt vagy bírót küldeni az EU-n kívüli országokba.<sup>35</sup> Jelenleg 41 harmadik államnak van Eurojust által kiküldött kapcsolattartója. E kontaktpontok az Eurojuston keresztül segítik a tagállamok és a harmadik államok hatóságainak együttműködését.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Az Európai Unió Tanácsa 2002/187/IB határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról (a továbbiakban: 2002/187/IB).

<sup>32</sup> BÉKÉS 2015, 168.

<sup>33</sup> *Eurojust* é. n.

<sup>34</sup> Jelenleg Svájcnak, Norvégiának és az Egyesült Államoknak van ilyen delegáltja. *Eurojust Éves jelentés – 2016* (2017). 42.

<sup>35</sup> *About Eurojust*. é. n.

<sup>36</sup> *Eurojust Éves jelentés – 2016* (2017). 43.

## 4.2. A tevékenység

„Maradéktalanul figyelembe kell vennie az Eurojustnak a nyomozás és büntetőeljárás keretében kifejtett tevékenységeinek kényes jellegét. Ezzel összefüggésben az OLAF-tól meg kell tagadni az akár folyamatban levő, akár befejezett tevékenységek során bármilyen formában őrzött vagy létrehozott okmányokhoz, bizonyítékokhoz, jelentésekhez, feljegyzésekhez vagy információhoz való hozzáférést, és az ilyen okmányok, bizonyítékok, jelentések, feljegyzések és információk átadását.” [preambulum (5).]

A preambulum (5) bekezdésében rögzített átadási tilalmat úgy fogalmazták meg, hogy egyrészt az OLAF az Eurojustot is jogosult intézményi és személyi vizsgálat alá vonni, másrészt az OLAF-ot ilyen tilalom nem sújtja. Ez a tilalom azonban így nem a büntügyi együttműködést (és így a harmadik személyekkel szembeni nyomozást) gátolja meg, hanem az OLAF Eurojust szervezeti vagy személyi ellenőrzésekor tiltja meg büntetőeljárás anyagok átadását az OLAF részére.

Az Eurojust és az Európai Igazságügyi Hálózat közötti szoros együttműködés szükségessége miatt a Hálózat titkársága az Eurojust titkárságán belül helyezkedik el.

Az Eurojust céljai közül kiemelendő a nyomozások és a büntetőeljárások összehangolásának ösztönzése és fokozása a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai között, illetve a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak egyéb irányú támogatása.<sup>37</sup>

Az Eurojust a feladatait egy vagy több érintett nemzeti tagja révén vagy testületileg végezheti. Az Eurojust testületben a bonyolult, átfogó koordinációt megkövetelő ügyekben, továbbá ha a tagállamok között joghatósági vita keletkezik, illetve az Europol hatáskörébe tartozó súlyos bűncselekmények esetében, valamint akkor szokott eljárni, ha az igazságügyi együttműködésben ismétlődő és/vagy súlyos nehézségek lépnek fel.<sup>38</sup>

A nemzeti tag révén az Eurojust büntetőeljárások és nyomozati cselekmények elrendelésének mérlegelését kérheti a tagállamoktól, illetve segít a büntetőeljárások tagállamok közötti koordinációjában.<sup>39</sup>

Testületként eljárva az Eurojust büntetőeljárások és nyomozati cselekmények elrendelését kérheti a tagállamoktól, illetve segít a büntetőeljárások tagállamok közötti koordinációjában.<sup>40</sup>

A direktebb megfogalmazás erősebb pozíciót jelent a testületként eljáró Eurojustnak a nemzeti tagként eljáró Eurojusthoz képest. Testületként eljárva a kötelezettségek is direktebbek, mert míg például a koordinációról a nemzeti tag esetében az Eurojust csak *gondoskodik* (a polgári jogi gondossági kötelemlre emlékeztető ez a megfogalmazás), addig testületként ugyanezt már *biztosítania* kell (amely pedig a polgári jogi eredménykötelemlre emlékeztet).

Az Eurojust az egyes nyomozásokkal, illetve bűnüldözési feladatokkal kapcsolatban koordinációs értekezleteket tart, amelyeken részt vesznek a tagállamok, illetve szükség esetén harmadik államok ügyészi és nyomozó hatóságainak képviselői.

<sup>37</sup> A Tanács 2002/187/IB határozata 3. cikk (1) bekezdés.

<sup>38</sup> BLUTMAN 2014, 43.

<sup>39</sup> A Tanács 2002/187/IB határozata 3. cikk (6) bekezdés.

<sup>40</sup> A Tanács 2002/187/IB határozata 3. cikk (7) bekezdés.

Az Eurojust kapcsán a hazai nemzeti koordinációs rendszert a 17/2011. (VIII. 19.) LÜ utasítás teremtette meg. A hatályos rendszer 2014. február 1-jétől a 2/2014. (I. 31.) LÜ utasítás alapján működik. A koordinációs rendszer egyrészt kanalizálja, hogy az adott kérdéskör az Eurojust vagy az Európai Igazságügyi Hálózat keretei közé tartozik, másrészt rendezi a nemzeti tag és a munkáját segítő személyek működését és az információk megfelelő áramlását.<sup>41</sup>

Az Eurojust intenzív együttműködést<sup>42</sup> tart fenn: míg az Europol a rendőrségi, addig az Európai Igazságügyi Hálózat és az Eurojust az igazságügyi együttműködés része.<sup>43</sup> A tagállamok az Eurojusthoz a nemzeti koordinátorokon keresztül kapcsolódnak.<sup>44</sup>

### 4.3. Az eredmények

Az Eurojust évente körülbelül 2000 ügygel foglalkozik, ennek során mintegy 200 koordinációs értekezletet tart.<sup>45</sup> Ebből 2016-ban az OLAF tisztviselői csak 4 ügyben dolgoztak együtt az Eurojusttal, ezalatt 4 koordinációs értekezleten vettek részt.<sup>46</sup>

Az Eurojust 2016. évi előirányzott költségvetése 43 539 737 euró volt, amely tartalmazza az új székház projektjére elkülönített 6 980 000 eurót is.<sup>47</sup>

## 5. Összegzés

Az OLAF közvetlenül, míg az Eurojust közvetve járul hozzá a legiszlációhoz. Az OLAF a külső államokra is kiterjedő vizsgálataival aktív részesévé válik a kereskedelem alakításának, a vizsgálati jelentéseivel, a megfogalmazott ajánlásaival; a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos véleményezésével pedig a gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi, büntetőjogi jogszabályalkotásra és a nemzetközi kapcsolatok fejlődésére is ráhatással van.

Az Eurojust a bűnügyi együttműködés elmélyítése körében, a mind hatékonyabb közös bűnüldözés érdekében jár el, az így megszerzett tapasztalatok segítik az igazságügyi igazgatás, kormányzás fejlődését.

Az EK felismerte azt a folyamatot, hogy a tagállami ügyészségek egyre nagyobb szerepet játszanak a nemzetközi bűnügyi együttműködésben az állami büntetőhatalom gyakorlása körében.<sup>48</sup> Ennek hatására a bűnüldözés hatékonyabbá tétele érdekében felmerült egy európai közös ügyészi szervezet megalakítása. Az Európai Unióról szóló szerződés 86. cikk (1) bekezdése felhatalmazta a Tanácsot arra, hogy egyhangú döntésével a Parlament jóváhagyása esetén az Eurojustból létrehozza az Európai Ügyészséget. Az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozik az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tette-

<sup>41</sup> POLT 2014, 170.

<sup>42</sup> Lásd NAGY 2012, 23–53., illetve NAGY 2013, 89–109.

<sup>43</sup> FEJES 2008, 81.

<sup>44</sup> BLUTMAN 2014, 43.

<sup>45</sup> *Eurojust*.

<sup>46</sup> *Eurojust Éves jelentés – 2016* (2017), 41.

<sup>47</sup> *Eurojust Éves jelentés – 2016* (2017), 61.

<sup>48</sup> M. NYITRAI 2006, 258.

seinek és részeseinek felkutatása, velük szemben a nyomozás lefolytatása, a bíróság elé állításuk és a megfelelő tagállami hatáskörrel rendelkező bíróságok előtt a vád képviselése.<sup>49</sup> Ezen létrehozatal megtörtént, jelenleg 16 ország részvételével. Az EU Tanácsa 2013. július 17-én fogadta el azt a rendelettervezetet, amely az Európai Ügyészség mellett az önálló Eurojustot is fenntartja azzal, hogy az a továbbiakban „technikai és operatív támogatást nyújt, mivel az illetékes nemzeti hatóságoknak szükségük van a nyomozási tevékenységük koordinálásának elősegítésére.”<sup>50</sup>

A további európai büntügyi együttműködés hatékonyságának növelése kapcsán – a szerkezeti keretek változtatásán túl – a valódi egységesülés megteremtése érdekében szükség lenne a bizonyítási eljárások és az igazságügyi szakértői eljárások egységesítésére, valamint a jogellenes bizonyítékok felhasználhatósága kapcsán a szabályozás elmélyítésére és az eljárási jogsegélyek újraszabályozására is.<sup>51</sup>

## Bibliográfia

### Irodalom

- BARTKÓ Róbert (2017a): Az illegális migráció elleni fellépés eljárásjogi eszközei az új büntetőeljárás törvény tervezetében. *Ügyészek Lapja*, 23. évf. 6. sz. 17–24.
- BARTKÓ Robert (2017b): Irregular Migration and Terrorism in the European Union. *Journal of Eastern-European Criminal Law*, 2017/1. sz. 149–154.
- BÉKÉS Ádám: (2015): *Nemzetek feletti büntetőjog az Európai Unióban*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- Eurojust*. Elérhető: [www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/hu.aspx](http://www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/hu.aspx) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- About Eurojust*. Elérhető: [www.eurojust.europa.eu/about/structure/administration/Pages/AD-office.aspx](http://www.eurojust.europa.eu/about/structure/administration/Pages/AD-office.aspx) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Eurojust Éves jelentés – 2016* (2017). Elérhető: [www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016\\_HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_HU.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Az OLAF 2016–2020 közötti Stratégiai Terve* (2016). Európai Bizottság. Elérhető: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-olaf\\_may2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-olaf_may2016_en.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- FEJES Péter (2008): *Az Európai büntetőjogi integráció erősítésének lehetőségei és akadályai*. Doktori értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. Elérhető: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/405/1/fejes\\_peter.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/405/1/fejes_peter.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- KARSAI Krisztina (2004): *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. Budapest, KJK-Kerszöv.

<sup>49</sup> *Az Európai Ügyészség. Infójegyzet* (2017). 2.

<sup>50</sup> 2017/1371 EU irányelv 15. cikk (1) bekezdés.

<sup>51</sup> Kovács 2017, 93–94.

- KOVÁCS Gábor (2017): Az európai Forenzikus Tudományos Társaság (EFSA-2020) megalkotásának koncepciója. *Jog, Állam, Politika*, 9. évf. 1. sz. 83–101.
- LIGETI Katalin (2004): *Büntetőjog és bünyügyi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- M. NYITRAI Péter (2006): *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- NAGY Klára (2012): Az Europol bünyügyi adatkezelése. *Jog, Állam, Politika*, 4. évf. 4. sz. 23–53.
- NAGY Klára (2013): Az Europol adatkezelői tevékenysége feletti kontroll. *Jog, Állam, Politika*, 5. évf. 1. sz. 89–110.
- NAGY Klára (2014): *Az Európai Unió keretében megvalósuló bűnmegelőzési célú adatkezelések*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Az OLAF számokban* (é. n.). Elérhető: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/home\\_hu](https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_hu) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- OLAF (2016): *8/2016. sz. sajtóközlemény: Az OLAF sikeresen küzdött a határokon átnyúló csalások ellen és rekordszámú vizsgálatot zárt le 2015-ben*. 2016. május 31. Elérhető: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/file/3128/download\\_ga?token=oxB4T8WP&2nd-language=hu](https://ec.europa.eu/anti-fraud/file/3128/download_ga?token=oxB4T8WP&2nd-language=hu) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Az Európai Ügyészség. Infojegyzet* (2017). Budapest, Közgyűteményi és Közművelődési Igazgatóság – Képviselői Információs Szolgálat, 2017/48. Elérhető: [www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet\\_2017\\_48\\_europai\\_ugyeszseg.pdf/a0de0d02-ac39-4970-9084-fab0eb5f74bb](http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_48_europai_ugyeszseg.pdf/a0de0d02-ac39-4970-9084-fab0eb5f74bb) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- POLT Péter (2014): Az Eurojust működése és az Európai Ügyészség létrehozatalának tervei. In HOLLÁN Miklós szerk.: *Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- POLT Péter (2016): *Az Eurojust és az Európai Ügyész. Tendenciák, kérdések, alternatívák és lehetőségek – Habilitációs tézisek*. Budapest, PPKÉ-JÁK.
- UDVARHELYI Bence (2014): Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban. *Miskolci Jogi Szemle*, 9. évf. 1. sz. 170–188.

## Jogforrások

- 17/2011. (VIII. 19.) LÜ utasítás az Eurojust nemzeti koordinációs rendszer létrehozásáról
- 2/2014. (I. 31.) LÜ utasítás az Eurojusttal és az Európai Igazságügyi Hálózattal kapcsolatos ügyészi tevékenységről
- A Tanács jogi aktusa (1995. július 26.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény létrehozásáról (95/C 316/03). (HL C 316., 1995. 11. 27.)
- A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről
- A Tanács 2185/96/Euratom, EK rendelete (1996. november 11.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1073/1999/EK rendelete (1999. május 25.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról
- 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat az Európai Csalás Ellenes Hivatal létrehozásáról, 1999. június 1. napjával (HL L 136., 1999. 05. 31.)

- A Tanács 2002/187/IB határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról, 2002. február 28. (HL L 63., 2002. 03. 06.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- A Bizottság 2013/478/EU határozata (2013. szeptember 27.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról szóló 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozat módosításáról
- A Bizottság 2015/512/EU határozata (2015. március 25.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról szóló 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozat módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2017/1371 EU irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről

Vákát oldal

# A tőkebefektetési jog új korszaka – szemelvények a befektetési szerződések által bevezetett új jogi struktúrákról

*Pintér Attila*

## Absztrakt

A tőkebefektetési szerződés a mindennapi jogalkalmazás egyre gyakrabban használt atipikus szerződésévé vált. A külföldi, főként common law dogmatikán alapuló jogintézmények alkalmazása tendenciaként értelmezhető, ami sok esetben nem vagy csak nehezen egyeztethető össze a magyar jogi hagyományokkal. Ezért indokolt a téma – többek között összehasonlító jogi módszerekkel történő – alapos vizsgálata. Jelen dolgozatban a tőkebefektetési szerződésekben részes feleket, valamint a céltársaság vállalatirányításával kapcsolatban felvetődő legfontosabb kérdéseket mutatjuk be, német és magyar jog alatt kelt szerződések bemutató elemzésével.

**Kulcsszavak:** *tőkebefektetés, befektetési szerződés, szindikátusi szerződés, vállalatirányítás, befektetési alapkezelő*

## 1. Bevezetés, a kutatási módszer

Napjainkra a kis- és középvállalkozások finanszírozásának alkalmazott módjává vált a tőkebefektetés. A rendszerváltást követően mind több külföldi, majd hazai befektető jelent meg a tőkepiacon potenciális befektetési lehetőséget keresve, és egyre több vállalkozás választotta a forrásszükséglet csökkentésének ezen módját. Itt kell megemlíteni a 2000-es évek végén európai uniós támogatással indult állami JEREMIE-programot vagy a napjainkban megalapított állami és uniós pénzekből is finanszírozott kockázati tőkealapokat.

Az új finanszírozási mód megjelenésével a befektetési szerződés (vagy *szindikátusi szerződés*) elterjedt és egyre gyakrabban használt szerződési formává vált, amely a magyar jogrendben nem szabályozott, olyan atipikus szerződés, amelyben számos olyan jogintézmény jelenik meg – elsősorban a Szilícium-völgy által diktált üzleti trendekre tekintettel, common law jogrendszerekben használt megoldások alapján –, amelyek eddig ismeretlenek voltak a magyar, sőt a civil jogi jogrendszerekben is. Vajon alkalmas a magyar jogi környezet ezen új jogintézmények befogadására és alkalmazására?



Jelen összefoglaló dolgozatban nemcsak a magyar jogelmélet és gyakorlat legfontosabb elemeit emeljük ki, de a jogösszehasonlítás módszerével minden felvetődő kérdésnél utalunk az irányadó német jogszabályi rendelkezésekre és az általában alkalmazott német gyakorlati megoldásokra is.

Vizsgálati módszerünk induktív, mivel jelen dolgozat három magyar, valamint három német szerződés jogösszehasonlító elemzésén alapul, amelyekből következtetéseket vonunk le az egyes jogalkotási kérdésekre. A megvizsgált hat szerződés természetesen nem tükrözheti egyetlen jogrend teljes vagy kimerítő elemzését sem, ugyanakkor a vizsgálat alapjául szolgáló szerződések megfelelő bázist jelentenek a piaci gyakorlat megállapítására és egyes jogalkotási kérdések megfogalmazására.

Vizsgálódásunk során két fő csoportot különböztetünk meg az alábbiak szerint. Egyrészt részletesen vizsgálni kell a befektetési szerződés *alanyi körét*, azaz azt, hogy egyáltalán mely felek között jönnek létre ilyen típusú szerződések. Másrészt fontos és megkerülhetetlen kérdés a befektető belépését követően kialakuló *vállalatirányítási struktúra*, amelynek keretei között a legfőbb szerv, az ügyvezetés és az ellenőrző szervek hatáskörét elemezzük. Ez természetesen nem jelenti a befektetési szerződések teljes tartalmának átfogó elemzését, de egyes aspektusok kiemelésével rávilágíthatunk a befektetési szerződések által bevezetett új jogi struktúrákra és az azok által felvetődő jogalkalmazói igényekre.

## 2. A befektetési szerződések alanyai

A piac szereplőit pénzügyi aspektusból tekintve jellemzően a forrást kereső felhasználókra (ötletgazdákra, vállalkozásokra) és a tőkét biztosító befektetőkre osztják. Utóbbiak lehetnek informális, formalizált közvetítő szervezet nélküli befektetők és formális, intézményes befektetők. A keresleti és a kínálati oldalt jelentő szereplők mellett a két oldal egymásra találását és a tranzakciók létrejöttét segítő közvetítők és tanácsadók szintén jelen vannak a piacon.<sup>1</sup>

A jog felől közelítve, a megvizsgált magyar és német szerződések alapján a befektetési szerződések alanyait az alábbi három csoportba tudjuk sorolni azzal, hogy a vonatkozó jogirodalomban hasonló csoportképzési szempontot nem találtunk.

### a) Semmilyen speciális jogszabállyal nem szabályozott alanyok köre

Ebbe a csoportba azokat a feleket soroljuk, amelyek működését semmilyen – az általános polgári jogi szabályokon túli – szabályozók nem rendezik. Ide soroljuk az alábbi személyi kört:

- FFF: Az úgynevezett 3F angol mozaikszó, amelyet a vállalati fejlődés igen korai szakaszában megjelenő befektetőkre szoktak használni. Ebbe a csoportba soroljuk az alapítók családtagjait (*family*), barátait (*friends*) és a szokatlan nagy kockázatot is elviselő befektetőket (*foolish*).

<sup>1</sup> Részletesen lásd például Kovács 2013, 18–20.

- Business angels: Az üzleti angyal (*business angel*) kifejezés általában tehetős magánszemélyeket takar, akik tudják és képesek is saját vagyonukat kockáztatni egy társaságba történő befektetés során. Az üzleti angyalok rendszerint szintén a vállalati fejlődés korai szakaszában finanszírozzák a társaságok működését.
- Inkubátorházak: Az inkubátorházak rendszerint nagy mennyiségű, korai fázisú vállalat számára juttatnak kezdeti tőkebefektetést és nyújtanak egyéb support szolgáltatásokat (például székhelyszolgáltatás, tanácsadás stb.). Az inkubáció természetéből következően az inkubátorházak által finanszírozott befektetések esetén igen nagy a társaságok halandósága, de a nagy számok törvénye alapján, a nagy mennyiségű befektetésből sikeressé váló néhány társaság képes kompenzálni a többi veszteségét.

Az ebbe a csoportba tartozó szerződő felek felsorolását még hosszasan lehetne folytatni, azonban a vizsgált szerződésekben más személyi kört nem találtunk. Ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy számos, igen fontos gazdasági szereplőről nem tettünk említést, pedig a szerződések fontos szereplői lehetnek (így például egy *spin-off* társaság esetén az anyavállalat, vagy az egyetemi programok intézményi társasági rendszere).

#### b) Az általános társasági jog hatálya alá tartozó felek

Ebbe a csoportba azok a szerződő felek tartoznak, amelyek már rendelkeznek valamely speciális jogi norma által megkövetelt többlétszabállyal, de még mindig nem kizárólag a tőkebefektetési jog által körülírt jogi formák. Ide tartoznak a társasági jog által szabályozott felek. Tipikusan *befektetési és tanácsadási* kft.-ket vagy zrt.-ket találunk ebben a csoportban. A különleges megnevezés ugyanakkor csak az alapítójuk fantáziájának következménye, a tevékenységi kör cégnévben történő feltüntetésére vonatkozó speciális jogszabályi előírás ugyanis jelenleg nincsen sem a német, sem a magyar jogban, így elképzelhető, hogy sem a cégnév, sem a választott cégforma alapján nem lehet megállapítani a társaság működésének valódi formáját. Sőt elképzelhető, hogy a közzétett beszámolók és egyéb adatok sem utalnak a tényleges tevékenységre. Sok esetben ezeket a társaságokat csak egy-egy befektetés idejére tőkésítik fel, majd rögtön tovább is adják a céltársaságok javára.

#### c) Speciális szabályok szerint működtetett befektetési formák

Az ebbe a csoportba tartozó befektetési formákat valamilyen, csak ebben a tárgykörben kiadott, sektorspeciális szabályozó által szabályozták. Az ide sorolt felek működési szabályainak keretei nagymértékben meghatározottak a 2011/61/EU irányelv alapján. Az irányelvre tekintettel az úgynevezett alternatív befektetési alapok és az őket kezelő alternatív befektetési alapkezelők működési szabályai igen hasonlóak a német és a magyar jogrendben, de különbséget is találhatunk. Így például a német jogrend ismeri azt a megoldást is, hogy az alapkezelő nem különül el az alaptól, hanem az alap egy belső kezelőszervet alakít ki (*internal management*).<sup>2</sup> Ezzel szemben a magyar jogrend csak az alaptól elkülönített

<sup>2</sup> Halndelsgesetzbuch § 150 (1).

alapkezelőt tudja elfogadni, amely struktúra szintén létezik a német jogban.<sup>3</sup> A magyar törvény szerint az alapkezelő csak részvénytársasági formában működtethető (szűk kivételtől eltekintve),<sup>4</sup> míg a német szerződésben találtunk úgynevezett *geschlossene Investment-KG-ke*t is. Ezen forma sajátossága, hogy a társaság korlátlanul felelős taggal működik, igaz, e tag csak korlátozott felelősségű társasági formájú (GmbH) lehet a speciális szabályokra tekintettel.<sup>5</sup>

A fenti alanyi körbe tartozik még maga a céltársaság és az alapítók is. A *céltársaság* a befektetéssel érintett gazdasági társaság. A céltársaság valamennyi vizsgált szerződés esetén korlátozott felelősségű jogi személy, gazdasági társaság, a német szerződésben GmbH, a magyar szerződésben kft. volt. Rögzítjük, hogy a vizsgált minta e tekintetben minden bizonnyal félrevezető, mivel bár az esetek túlnyomó többségében valóban ezen társasági formák fogadják a befektetést, de sok esetben a társasági forma részvénytársaság (német AG vagy magyar zrt.), míg a német jogban a legalább egy tag korlátlan felelősségével működő KG is tipikus céltársasági társasági forma. Ez utóbbinak az az indoka, hogy a német társasági és adószabályok jóval kedvezőbb feltételeket támasztanak ezen társasági formával szemben, így ezek működtetése olcsóbb és egyszerűbb. Igaz, a teljes képhez tartozik, hogy a felek rendszerint redukálni igyekeznek az egyébként rendkívül kockázatos tőkebefektetésekkel kapcsolatos kockázataikat, ezért a KG korlátlanul felelős tagja általában egy, a tagok korlátozott felelősségével működő GmbH (GmbH & KG).<sup>6</sup>

Az alapítókat a vonatkozó közgazdaság-tudomány mint a céltársaság természetes személy első tagjait tartja számon. Ezzel szemben a vizsgált szerződésben rendre előfordultak jogi személy alapítók is. Az alapítókat ezért célszerű inkább a befektető belépését megelőzően kialakult céltársasági tagi körként aposztrofálni, akik nem tartoznak a jelen fejezet más alanyi körébe, és amelyek egyaránt lehetnek jogi és természetes személyek is. Abban viszont egységes a vizsgált szerződések köre és az irodalom is, hogy az alapítók szolgáltatják azt a nívumot, ami később a céltársaság működésének alapja lesz, és amelynek működtetésére a befektető rendelkezésre bocsátja a befektetését (például egy *IP* vagy *know-how*).

Összegzésként rögzíthető, hogy a befektetési szerződés felei igen széles spektrumon tudják eldönteni, hogy milyen formát kívánnak adni a céltársaságnak, vagy azt, hogy természetes személyként vagy valamely jogi személy társasági formán keresztül működnek közre a céltársaság megalapításában, avagy természetes személyként vagy valamely jogi személyen keresztül folyósítják a befektetés összegét. E tekintetben bár nem tartjuk nélkülözhetetlennek a gazdasági jogalkotást, de megjegyezzük, hogy – témánk szempontjából irreleváns – alternatív befektetési formákról szóló speciális magyar jogszabályi rendelkezések a napi gyakorlatban rendkívül sok bizonytalanságot jelentenek. Ezek részletes elemzése bár meghaladja a jelen dolgozat kereteit, de teljes körű vizsgálat nélkül is rögzíthető, hogy az alapok és alapkezelőik kiszámítható működése szempontjából a vonatkozó normák egyes rendelkezéseinek pontosítása szükséges lenne.

<sup>3</sup> Handelsgesetzbuch § 150 (1).

<sup>4</sup> 2014. évi XVI. tv. 17. §.

<sup>5</sup> Handelsgesetzbuch § 149 (1) és § 18 (1).

<sup>6</sup> A német gazdasági társaság alapvető struktúrájára lásd DORNSEIFER 2005, 103–186.

### 3. Vállalatirányítás

A vállalatirányítás alatt jelen dolgozat keretei között kizárólag a céltársaság – befektető belépését követő – működtetését, irányítását vizsgáljuk. Általános meghatározásként, minden további vita nélkül, mintegy axiómaként pedig elfogadjuk, hogy a vállalatirányítás egy olyan komplex rendszer, ami a társaság irányítását és ellenőrzését jelenti. Ilyen konstellációban pedig a vállalatirányítás a társaságon belüli különböző szereplők (menedzsment, tulajdonosok, egyéb, ténylegesen érdekelt szereplők) vállalaton belüli döntéshozatali mechanizmusát jelenti.<sup>7</sup> Richard Smerdon ezen túlmenően megteremti az úgynevezett *contractual corporate governance* (szerződésen alapuló vállalatirányítás) fogalmát, ami olyan eszközöket jelent, amelyekkel a felek szerződéses alapon eltérnek az írott jogtól a tulajdonosok, illetve a stakeholderek jogainak növelésével vagy épp csökkentésével.<sup>8</sup>

Ez utóbbi definíció segít leginkább megérteni a vizsgált szerződések vállalatirányítási struktúráját, amelyben kutatásaink során a legfőbb szerv, az ügyvezetés és az ellenőrzés mátrixában vizsgáltuk a céltársaság tényleges döntési mechanizmusait. Megállapítottuk azt is, hogy a vizsgált hat szerződés közül valamennyi német szerződés az úgynevezett *one-tier system* (egységes irányítási rendszer) szerint működött, továbbá ugyanebben a struktúrában épült fel egy magyar szerződés vállalatirányítási rendszere is. A másik két magyar befektetési szerződés ellenben úgynevezett *two-tier system* szerint működött. A két említett rendszer közötti különbség leginkább a tényleges management-szerv döntési-ellenőrzési feladatainak keresztmetszetében írható le. Míg a *one-tier system* nem hoz létre külön ellenőrző szervet, azaz a management rendszerint magába foglalja a döntéshozó igazgatókat és az ellenőrzésért felelős menedzsereket is, addig a *two-tier system* rendre jelenti az elkülönült döntéshozó szervet és az ennek ellenőrzésére létrehozott külön szervezeti egységet. Történetileg a *one-tier system* amerikai, míg a *two-tier system* német eredetű.<sup>9</sup>

Annak ellenére, hogy a magyar társasági jog is elsősorban a német mintát követi, így alapvetően a *two-tier systemet* veszik alapul, a német szerződésekben egyértelműen a *one-tier systemet* alkalmazzák; és a magyar szerződések között is volt egy, amely ebben a rendszerben működött. Előbb vizsgáljuk meg a *one-tier system* sajátosságait, majd térjünk át a *two-tier system* bemutatására!

#### 3.1. One-tier system a befektetési szerződésekben

Kutatásunk során azt tapasztaltuk, hogy nincs szignifikáns eltérés azon vizsgált német és magyar szerződések között, amelyek a *one-tier systemet* alkalmazzák. Ezekben a szerződésekben a legfőbb szerv hatáskörébe általában csak a legfontosabb döntések kerülnek, így általánosságban rögzíthető, hogy a legfőbb szerv dönt a stratégiai jelentőségű kérdésekben és néhány olyan kérdésben is, amelyet egyébként a jogszabály a management hatáskörébe utalna. Azaz a felek a legfőbb szerv hatáskörét redukálják az ügyvezető szerv hatáskörének egyidejű kibővítésével. Bár valamennyi vizsgált szerződésben az egyszemélyi ügyvezetés

<sup>7</sup> SMERDON 2007, 3.

<sup>8</sup> SMERDON 2007, 13.

<sup>9</sup> Részletesen lásd TRICKER 2009, 35–53.

volt jellemző (*Geschäftsführer*, ügyvezető), a társaságok alapítói mindig létrehoztak egy többszemélyes szervezeti egységet, amely döntéseit valamilyen szavazási metódussal hozta. Ezen szervezeti egységet mind a négy szerződésben *boardnak* nevezték el a felek (az elnevezésre nincs jogszabályi kötelezettség, de angolszász mintára ez tekinthető az általában elfogadott gyakorlatnak mind Németországban, mind Magyarországon). A board döntései kötelezők voltak a társaság minden más szervére (ide nem értve a legfőbb szervet), az ügyvezető hatásköre pedig lényegében a legfőbb szerv és a board döntéseinek végrehajtására korlátozódott. A board hatásköre ezzel szemben rendkívül széles, majdnem minden fontosabb management-hatáskört felölelt, így a managing director egymaga lényegében nem tudott a céltársaság tevékenységét érdemben befolyásoló, szerződésszerű döntést hozni.

Ami a döntési mechanizmusokat illeti, mind a legfőbb szervben, mind pedig a boardban a befektető (illetve utóbbiban a befektető által delegált személy) nélkül semmilyen döntést nem lehetett meghozni. Ezzel a vétójoggal a befektető „építeni” nem, csak „rombolni” tud, azaz bár ő maga semmilyen döntést nem tud egyedül meghozni, de nélküle a céltársaság többi tagja sem tud dönteni (*destruktív vétó*).

Végezetül megjegyezzük, hogy a two-tier system szerződésekből külön ellenőrző szerv nem működött. Nem működtek ilyen szervek, mivel nem is volt rájuk szükség, tekintettel arra, hogy a befektető megfelelően reprezentálva volt valamennyi döntéshozó szervben, így nemcsak kellően informált volt, de dönteni is tudott, döntéseinek pedig vagy direkt (legfőbb szervi döntések), vagy indirekt módon (board) tudott érvényt szerezni.

### 3.2. Two-tier system a befektetési szerződésekben

Ezen két magyar kontraktusban látszólag a törvényi főszabályt követték a felek: természetesen volt legfőbb szerv és egyszemélyi ügyvezetés (ügyvezető), valamint létrehoztak ellenőrző szervet is (felügyelőbizottság). Valójában ennél sokkal bonyolultabb rendszert alakítottak ki a felek, tekintettel az alábbiakra.

A legfőbb szerv hatásköre rendkívül széles. Nemcsak a stratégiai kérdések dőlnek el a taggyűlésen, de lényegében valamennyi operatív kérdésben is döntés születik. A taggyűlés ezért viszonylag gyakran ülésezik, az ügyvezető hatásköre pedig csekély, önálló döntési jogköre nem számottevő, feladata az igen részletes taggyűlési határozatok végrehajtása. Az ügyvezető ezen feladatának teljesítését ellenőrzi a felügyelőbizottság, amelynek legalább egy tagja a befektető által delegált felügyelőbizottsági tag.

A döntési mechanizmusokat tekintve sem a taggyűlés, sem a felügyelőbizottság (ez utóbbi a befektető képviselőjének) hozzájáruló szavazata nélkül nem hozhat döntést. A befektetőt (illetve a felügyelőbizottságban a képviselőjét) ezen rendszerekben is destruktív vétó illeti meg.

Összefoglalva a fentiek megállapíthatjuk, hogy a befektető a társasági szerződés törvénytől eltérő rendelkezései alapján rendszerint érdemben képes befolyásolni a céltársaság operatív működését: vagy direkt módon a legfőbb szerv ülésén, vagy indirekt módon az ügyvezetés ellátására létrehozott egyéb társasági szerven keresztül. Rögzíthetjük azt is, hogy egyik megoldás sem tekinthető jogellenesnek: vagy kifejezett jogszabályi megerősítésen alapul

(*two-tier system*), vagy bírósági döntésén. A vállalatirányítás alkalmazott módja (*two-tier system*) működésével kapcsolatban lásd BDT2015. 3272.<sup>10</sup>

Valójában a befektetési szerződésekkel kapcsolatos általános tapasztalatunk az egységes irányítási rendszer alapján működő vállalatirányítási rendszerek számának tendenciózus emelkedése. Napjainkban tendencia, hogy a befektetők inkább ezt a struktúrát követik, részben a külföldi minták egyszerűbb átvételének okán, részben a kevésbé költséges, de hatékonyabb működtetésre tekintettel (felügyelőbizottság nélkül kevesebb emberrel lehet nagyobb hatást elérni, ha a befektető képviselője jelen van a boardban).

A fentiekből két következtetést mindenképpen le lehet vonni. Egyrészt a felek tökéletesen képesek megoldani a kívánt vállalatirányítást egy-egy jól eltalált szerződéses struktúrával, a polgári jog általános szabályai kellőképpen rugalmasak az új jogintézmények alkalmazásához. Másrészt néhány kérdés következetesen megválaszoltalan marad ezekben a szerződésekben. Ebből most kettőt emelünk ki. Vajon ügyvezetőnek minősülnek-e a board tagjai? Az nyilvánvaló, hogy képviseleti joguk nincsen, de vajon az összeférhetlenségi vagy kizáró okokat kell-e velük szemben alkalmazni? Ugyanígy: miként felelnek a döntéseikért? Alkalmazhatók-e a board-tagokra az ügyvezetői vagy árnyékigazgatói (csődjogi) szabályok? A kérdés megválaszolása előtt azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a befektetői küldöttek a befektető döntései alapján szavaznak a boardban. Utolsó kijelentésünk egyben indukálja a második felvetésünket: mennyire tekinthető függetlennek a befektetői küldött a boardban? Nem lehet nem megemlíteni, hogy az ügyvezetés a cég érdekeinek elsődlegessége alapján kell, hogy eljárjon (a hitelezői érdekek elsődlegességére vonatkozó szabályokat most ide nem értve), nem pedig egyik vagy mindegyik tag, részvényes, avagy stakeholder érdekeit kell képviselnie.

A fenti kérdések ugyanakkor nagyon ingoványos talajra terelnek – a cég- és hitelezői érdekek, valamint a befektetői érdekek demarkációs zónájába –, ahol senkinek semmilyen jól felfogott jogpolitikai érdeke nem lehet, hogy a befektetési kedvet alapos indokok nélkül extra felelőségek befektetőre való terhelésével csökkentse. A fent felvetett kérdések alapos vizsgálata, a napi praxis és joggyakorlat nyomon követése, a befektetésekbe vetett bizalom és a vállalkozási kedv növelése kell, hogy célunk legyen, és kizárólag e vezérszavak mentén szabad bármilyen jogalkotási aktuson akár csak elgondolkodni is. Bízunk benne, hogy a vonatkozó jogirodalom követi a joggyakorlat új kihívásait, és kielégítő választ tud adni az új idők új kihívásaira.

#### 4. Záró gondolatok

Dolgozatunkban csak szemelvényeket mutattunk be a tőkebefektetési jog egyes kérdéseire. Mindösszesen három német és három magyar szerződés – talán nem is túl mély – dogmatikai elemzéséből is látható, hogy a common law struktúrák alkalmazása bár igen vonzó, de egy civil jogi paradigmában nagyon hamar, nagyon nehéz jogi kérdéseket vet fel. Alapvetően talán kijelenthetjük, hogy a jelen dolgozat keretei között vizsgált, szerződéses felekre vonatkozó jogi előírások kielégítőek, a felek megtalálják a számukra leginkább alkalmasnak ítélt jogi formát. Ezzel szemben a vállalatirányítás olyan komplex rendszer lehet egy-egy

<sup>10</sup> BARTA et al. 2016, 89.

befektetési szerződésben, ahol az írott jognak már csak az eltérést megengedő szabályát használják a felek. Ez utóbbi új irány legalábbis felvet jogi kérdéseket, amelyekre azonban most választ adni talán még korai, érdemesebb a felek tényleges igényeinek alapos megismerését követően elgondolkodni jogalkotási aktuson.

Jogi vizsgálódásaink során nem lehet figyelmen kívül hagynunk, hogy a tőkebefektetések a vállalatfinanszírozás olyan alternatíváját jelentik, amelyek valós piaci igényeken alapulnak, és amelyek megfelelő jogi keretek között történő elterjedését csak szorgalmazni lehet.

## Bibliográfia

### Irodalom

- BARTA Judit – HARSÁNYI Gyöngyi – MAJOROS Tünde– UJVÁRINÉ ANTAL Edit (2016): *Gazdasági társaságok a Polgári Törvénykönyvben*. Budapest, Patrocinium.
- GLAVANITS Judit (2015): *A kockázati tőkebefektetések egyes jogi kérdései*. Győr, UNIVERSITAS-Győr Nonprofit Kft.
- DORNSEIFER, Frank ed. (2005): *Corporate Business Forms in Europe*. München, Sellier, European Law Publisher GmbH.
- KOVÁCS Tamás (2013): *A kockázati tőke-befektetések hatása a gazdaságra*. Doktori értekezés. Sopron, Nyugat-magyarországi Egyetem Széchenyi István Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola.
- SMERDON, Richard (2007): *A Practical Guide to Corporate Governance*. London, Sweet & Maxwell.
- TRICKER, Bob (2009): *Corporate Governance: Principles, Policies and Practices*. Oxford, Oxford University Press.

### Jogforrások

2014. évi XVI. törvény a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról
- Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897 (A német Kereskedelmi Törvénykönyv)



# A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései

*Stumpf István*

## Absztrakt

Az állam gazdasági szerepvállalásának hatásvizsgálatáról szóló kutatás álláspontom szerint nem kerülheti meg az állami szerepvállalás korlátainak elemzését. Ha elfogadjuk, hogy az állam – többek között a végrehajtás csúcsszerveként működő kormányon keresztül, tehát szabályozó hatalomként – meghatározó befolyást gyakorol a gazdasági folyamatokra, annak működésére, egy ponton túl azt is vizsgálni kell, hogy mindezt milyen (alkotmányos) keretben teheti. Az egyes korlátok közül a tanulmány az Alaptörvényben foglalt, tehát alkotmányos korlátok elemzésére helyezi a hangsúlyt, annak vizsgálatát állítva a középpontba, hogy az utóbbi évek gazdasági problémáira/felvetéseire a jogalkotó milyen *válaszreakciókat* adott szabályozó közhatalma által. A gazdasági folyamatokba történő állami beavatkozás szükség szerint magával hoz valamilyen alapjogi érintettséget, jelen esetben a tulajdonhoz való jogot érinti, esetenként sértheti. A jogalkotási tevékenység kontrollját – minden korban, de különösen krízishelyzetben – az Alkotmánybíróság jogosult felülvizsgálni, meghatározva annak alkotmányos kereteit. A tanulmány az alkotmányos korlátok meghatározása során az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzését alapul véve kívánja megfogalmazni a modern állam gazdasági jogalkotásával szemben támasztott alkotmányos követelményeket. Kitérne annak bemutatására, hogy mennyiben változott az alkotmányos zsinórmérték a gazdasági válságot követő időszakban. Ehhez kapcsolódna annak meghatározása is, hogy a *jó államnak* milyen feladatokat *kell* ellátnia a gazdaságszervező funkción belül.

**Kulcsszavak:** *gazdasági alkotmányosság, gazdasági alapjogok, tulajdonhoz való jog, közérdek*

## 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörének terjedelme a tulajdonhoz való jog sérelmének vizsgálatával összefüggésben

Micklethwait és Wooldridge *The Fourth Revolution* beszédes című kötetében publikált elmélete szerint<sup>1</sup> a fejlett nyugati államok túlélésének kulcsa már a 17. századtól kezdve a megújulás képessége volt, utalva itt a 17. században, a 19. században, majd a második világháborút követő időszakban megtörtént megújulásokra. A globális kihívások

---

<sup>1</sup> MICKLETHWAIT–WOOLDRIDGE 2014.



következtében álláspontom szerint az államoknak egy újabb megújulásra sarkalló hullámmal kellett szembenézniük.<sup>2</sup> A világban zajló változások mellett, hogy az állami szerepfelfogásra hatással voltak és vannak,<sup>3</sup> éreztetik hatásukat a közjog és a magánjog területén is. Az elmúlt években (2010-től) folytatott kutatásaimat e folyamat elemzésére, megértésére, megértetésére szántam, elsősorban az állami szerepfelfogáshoz fűződő dogmatikai alapo- zástól kiindulva, eljutva a jelen tanulmány tárgyát is képező közjogi (alkotmányossági) összefüggések elemzéséig.

Jelen tanulmányban azt vizsgálom, hogy az állam gazdaságban betöltött szerepének változása hogyan jelenik meg a közjogi szabályokban (elsősorban az Alaptörvényben) és a természetszerűleg azokat megítélő alkotmánybírói határozatokban.<sup>4</sup>

Alkotmányossági szempontból a kormány krízishelyzetben alkotott jogszabályait az Alkotmánybíróság vizsgálja felül. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában így az alkotmányos értékekre való hivatkozás mellett már működésének kezdeti időszakában megjelent és visszatérően megfigyelhető a gazdasági helyzetre történő utalás is.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése az Alkotmány szövegéhez képest<sup>5</sup> nevesíti a tulajdonnal járó társadalmi felelősséget, ezzel utalva a tulajdon szociális kötöttségére.<sup>6</sup> Az Alaptörvény szövegének ilyen irányú kiegészítése álláspontom szerint nem indokol- (hat)ja a tulajdonhoz való jogon alapuló korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, épp ellenkezőleg, arra kell a testületnek alapoznia, gondolok itt különösen a kisajátításnak nem minősülő tulajdonkorlátozások esetében lefolytatott közérdekűség-vizsgálatra.<sup>7</sup>

Álláspontom szerint a tulajdonhoz való joggal összefüggésben a vizsgálat nem állhat meg az Alkotmány és az Alaptörvény deklaratív normaszövegének grammatikai elemzésénél, összehasonlításánál, hanem hozzá kell rendelni az Alkotmánybíróság hatásköreinek a két normában meglévő szabályozását vagy éppen hiányát, így válik teljessé a két norma- szöveg anyagi jogi vizsgálata is. Míg az Alkotmány a tulajdonhoz való jog sérelmének vizsgálatára vonatkozó alkotmánybírói hatáskör tekintetében semmilyen korlátozást nem tartalmazott (így a gazdasági tárgyú, alapjogot érintő normák vizsgálatára sem), addig az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdései az N cikk (3) bekezdésével együtt értelmezve jócskán leszűkítették a testület ez irányú hatáskörét, gyakorlatilag kizárva a közpénzügyi tárgyú normák alkotmányossági vizsgálatát. (Miért is vizsgálhatná az állam által létrehozott testület – értsd: Alkotmánybíróság – egy államszerv – értsd: Parlament – által elfogadott költségvetési, illetve zárszámadási törvényeket?)<sup>8</sup> Maradt tehát azon gazdasági témájú normavizsgálat, amely nem tartozik az állami költségvetés tárgykörébe, hanem magánjogi jogalanyokat érint.

<sup>2</sup> Lásd erről MELLÁR 2017.

<sup>3</sup> Lásd erről részletesen STUMPF 2014.

<sup>4</sup> A tulajdonhoz való jog Alkotmány szerinti védelméről lásd HARMATHY 1989.

<sup>5</sup> Az Alkotmánybíróság 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy a tulajdonjogot érintő, Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások irányadók az Alaptörvényt értelmező döntésekben is.

<sup>6</sup> A tulajdon szociális kötöttségének fordulata szerepel a német Grundgesetz 14. cikkének (2) bekezdésében is: „*Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen*”.

<sup>7</sup> Az Alkotmány alapján megszületett alkotmánybírói határozatok (esetjog) elemzéséről ír SONNEVEND 2003; valamint TÉGLÁSI 2014.

<sup>8</sup> Erről ír CHRONOWSKI–VINCZE 2014.

Amíg az Alaptörvény N) cikk (1) és (3) bekezdése súlyos kötelezettséget állapít meg az Alkotmánybíróságra nézve, addig a 37. cikk (4) és (5) bekezdései teljesen kizárják a közpénzügyi tárgyú törvények teljes körű alkotmányossági vizsgálatát. E korlátozást nem enyhíti az Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdése sem. Álláspontom szerint a jogállamiság, jogbiztonság követelményétől távol áll, azt gyengíti az Alkotmánybíróság hatáskörének ilyen mértékű korlátozása. Az Alaptörvény éppen arra kötelezi az Alkotmánybíróságot és más államszerveket, hogy hatásköreik gyakorlása során az ott meghatározott alapelvet figyelembe véve járjanak el. Az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésében meghatározott kötelezettséget az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdéseiben foglaltakkal ellentétben állónak tartom, hiszen utóbbi bekezdések az előbbi kötelezettség teljesítését korlátozzák, adott esetben lehetetlenítik el. Éppen az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági megítéléséről született 61/2011. (VII. 13.) AB határozathoz írott párhuzamos indokolásomban fogalmaztam meg a következőket: „álláspontom szerint az Alkotmány értelmezésénél az Alkotmányt a módosításait is magában foglalva, egészében kell vizsgálni, és értelmezésénél az Alkotmány egységes, zárt jellegét kell szem előtt tartani, annak érdekében, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezése se üresedjen ki tartalmilag, az Alkotmánybíróság határozatai pedig következetes, egymásba és egymásra épülő rendszert alkothassanak. Amikor az Alkotmánybíróság előtt alkotmányos szinten jelen lévő kollízió van, az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány egységéből kiindulva kell az ütközést feloldani, és az így nyert új értelmezést a már meglévő rendszerbe integrálni”.

## 2. A gazdasági válság megjelenése az alkotmánybírósági érvelésben

A gazdasági válság mint fogalom, jelenség beszivárgása az alkotmányjogba, ezen belül az alkotmánybírósági érvelésbe több kutatót is foglalkoztató témakörre nötte ki magát az utóbbi években. Egyes szerzők gazdasági alkotmány fogalmának bevezetésére, értelmezésére tettek kísérletet,<sup>9</sup> más szerzők a gazdasági válságra történő hivatkozást kifejezetten az Alkotmánybíróság gyakorlatára vetítve vizsgálták,<sup>10</sup> a legutóbbi kutatások pedig már az alkotmányjogot vizsgálják gazdasági megközelítés alapján.<sup>11</sup> A kutatás módszertanát, valamint tárgyát leszámítva megegyezik a három kutatási kiindulópont, hipotézis abban, hogy az Alaptörvény jelenlegi szövegezése, a világban történő folyamatok alkotmányjogra gyakorolt hatása, valamint az Alkotmánybíróság eddig elért értelmezési eredményei<sup>12</sup> szükségessé teszik a téma tudományos igényű gondozását.

A gazdasági, pénzügyi alkotmány definiálása előtt Drinóczi foglalkozik az állam gazdaságpolitikai szerepével.<sup>13</sup> A tanulmány alapján az Alkotmánybíróságnak részletesen vizsgálnia kellene a jogalkotási folyamatot, a szabályozás gazdasági, politikai indokoltságát (a beavatkozás szükségességét) és arányosságát. Ez a megoldás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak alapján lefolytatott vizsgálatot sokkal mélyebbre terelné, mint a jelenlegi szint, hiszen a jogalkotási folyamat vizsgálatánál akár a hatásvizsgálat meglétén túl

<sup>9</sup> DRINÓCZI 2012b, 369–383.; DRINÓCZI 2012a, 379–381.

<sup>10</sup> CHRONOWSKI–VINCZE 2014.

<sup>11</sup> ORBÁN 2015, 7–23.

<sup>12</sup> LÁBADY 2000.

<sup>13</sup> DRINÓCZI 2015, 283–315.

annak eredményét és az ahhoz való normailleszkedést is meg kellene ítélni. A Drinóczi által felvetett közjogi érvénytelenség mint jogkövetkezmény kapcsán fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötötten folytatja le vizsgálatát, nem pedig hivatalból (kétségtelenül vannak ilyen irányú hatáskörei a jogkövetkezmények megállapítása terén) eljárást kezdeményező testület. Alapjogsérelmet állító indítvány esetében pedig gazdasági tárgyú norma vizsgálata során az ehhez szükséges szükségességi-arányossági tesztet kell elvégeznie, a szükségesség vizsgálatát is az érintett alapjogra vetítve végzi, nem csúszkálhat az egyes hatáskörök gyakorlása között.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának vizsgálata során jelen tanulmányban két döntést helyeztem a vizsgálat középpontjába: először a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: törvény) egyes rendelkezései alkotmányosságának vizsgálatáról szóló 20/2014. (VII. 3.) AB határozatot (a továbbiakban: takarékszövetkezet-határozat), majd a Quaeator-károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény egyes rendelkezéseit vizsgáló 32/2015. (XI. 19.) AB határozatot (a továbbiakban: Quaeator-határozat) elemzem részletesebben.<sup>14</sup> A szelekció alapja kettős volt: 1. 2012 után (vagyis már az Alaptörvény alapján) született döntésekre koncentráltam; 2. a társadalom széles rétegét érintő határozatokra alapoztam.

Az 1990-es évekhez hasonlóan 2008-ban újabb gazdasági válsággal kellett szembenéznie a világnak, Magyarországnak. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság *közérdekre* való hivatkozásának vizsgálatánál, pontosabban a közérdekre való hivatkozás alkotmányossági keretek közé engedéséről szóló vizsgálat során az állam szerepét is értelmezni kell, hiszen az erre adott alkotmánybírósági válasz csakis ennek tükrében ítéltető meg objektíven.<sup>15</sup> Az állam társadalmakban betöltött szerepét a közjogi aktusokon keresztül globalizációs folyamatok, a pénzügyi-gazdasági változások vagy a szociális feszültségek is alakítják, az említett aktusok voltaképpen ezekre megfogalmazott *válaszok*. Az 1990-es évektől bekövetkezett állami szerepváltozástól kezdve a központi kérdés általában annak megítélése, hogy az állami feladatellátás mennyire kiterjedt. Összességében csökkentek az állami feladatok, és ezzel együtt – azokon a területeken is, ahol fennmaradt az állami szerepvállalás – az állami hatalom stagnálása vagy csökkenése volt észrevehető.<sup>16</sup> Az ezredforduló tájékán ez az irányvonal egyre erőteljesebb hatását fejtette ki a nemzetgazdasági versenyképesség és a finanszírozhatóság terén.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> A bankrendszerrel érintő állami beavatkozásról lásd URBÁN 2017.

<sup>15</sup> A közérdek értelmezéséről lásd SZAMEL 2008.

<sup>16</sup> A *good governance* és a *good government* összevetése révén kerestem a választ arra a kérdésre, hogy a társadalom szempontjából milyen feltételek megléte esetén mondható, hogy az állam megfelelően látja el feladatait, vagy melyek egyáltalán az állam feladatai. A minősítést megelőzően azt kellett megválaszolni, hogy az állami feladatellátás mindenható-e, vagyis érdemes-e bizonyos feladatokat kiszervezni és rábízni nem állami szereplőkre. A probléma tovább is gördülhet, hiszen ezzel összefüggésben azt is vizsgálni lehet, hogy fel kell-e az államnak jellemzően nem állami, hanem gazdasági, piaci feladatokat vállalnia. Az állam jelentősége/befolyása nem mérhető az ellátott feladatok számával, az állam szerepének, funkciójának változását, átalakulását érdemes tehát vizsgálni. Lásd erről részletesebben STUMPF 2014.

<sup>17</sup> STUMPF–GELLÉN 2009, 16.

A szakirodalomban megjelent sürgető igény is – miszerint az Alkotmánybíróság mint a *jogalkotó bírója* köteles lenne kidolgozni a gazdasági válság kezelésére megalkotott jogszabályok felülvizsgálatára szóló rendszert – jelzi a tudományos vizsgálat szükségességét.<sup>18</sup>

A *takarékszövetkezet-határozatban* az Alkotmánybíróság az indítványok alapján mindekenélőtt a szövetkezeti hitelintézetek kötelező integrációjáról szóló szabályozás egészét vizsgálta meg abból a szempontból, hogy az megfelel-e a tulajdonhoz való jog korlátozására vonatkozó követelményeknek. Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatára támaszkodva megállapította, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán – más alapjogi korlátok szükségességének megítéléséhez képest – viszonylag szűk körű az alkotmányossági felülvizsgálat lehetősége, mivel nem a törvényhozói aktus szükségességére, hanem arra irányul, hogy indokolt-e a jogalkotó részéről a közérdekre hivatkozás.

A kötelező integráció vizsgálata körében az Alkotmánybíróság az integrált működés megerteremtését illetően az integrációs kötelezettség kapcsán a közérdekre hivatkozást megalapozottnak minősítette, mivel a szövetkezeti formában működő hitelintézetek biztonságos működése, ezáltal a pénzügyi infrastruktúra fenntartása és működőképességének biztosítása olyan közérdek, amely az állami gazdaság- és pénzügypolitika részeként a tulajdont (és a vagyoni autonómiát) érintő beavatkozást indokolttá teszi.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megsemmisítette a törvénynek azt a rendelkezését, amely szerint az integrált szövetkezeti hitelintézetek egymás tartozásaiért sorrendben, az intézményvédelmi szervezetet (a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezetét, a továbbiakban: SZHISZ) és a Takarékbankot megelőzően kötelesek helytállni. Tekintettel az integráció kötelező jellegére, illetve arra, hogy a tulajdonjogba történő beavatkozást a jogalkotó az intézményvédelmi szervezetnek juttatott vagyonnal kompenzálja, a helytállási kötelezettség sorrendje az alkotmányos tulajdonvédelem követelményeinek nem felelt meg.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog alapján alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az intézményvédelmi szervezet – illetve 2014. július 1-jétől a Takarékbank – által a szövetkezeti hitelintézetek számára meghatározott mintaalapszabály csak olyan kötelező elemeket tartalmazhat, amelyek a törvény céljainak eléréséhez nélkülözhetetlenek vagy a törvény végrehajtását szolgálják, illetőleg a hitelintézetek integrált működésére irányadó európai uniós követelmények teljesítéséhez szükségesek.

A testület szerint a tőkeemeléssel és állami többségi részesedésszerzéssel történt tulajdonkorlátozás alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg. Bár a takarékbanki részvényesek részvényesi jogait a törvény általi tőkeemelés hátrányosan befolyásolta, kompenzációt nyújt e körben, hogy a tőkeemelés, illetve a szektor rendelkezésére bocsátott állami források miatt a Takarékbank működése stabilabbá vált, pénzügyi helyzete megerősödött, ez a szövetkezeti hitelintézetek pénzügyi helyzetére, biztonságos működésének megítélésére is pozitív hatással van. A Takarékbank saját tőkéje körülbelül 15 milliárd Ft, az állam által juttatott hozzájárulás pedig a Takarékbanknak (a Magyar Posta részvényszerzéséért) juttatott 654 millió Ft, illetve az SZHISZ rendelkezésére bocsátott 135,5 milliárd +1 milliárd Ft. Ennek fényében az Alkotmánybíróság a korlátozás aránytalanságát sem állapította meg.

Az Alkotmánybíróság nem állapította meg a tulajdonhoz való jog sérelmét azzal kapcsolatban sem, hogy a korábbi – önálló jogi személyként működő – intézményvédelmi alapok vagyona feletti rendelkezési jog tartalmát és terjedelmét a törvény megváltoztatta

<sup>18</sup> Lásd erről CHRONOWSKI–VINCZE 2014, 104–112.

úgy, hogy a vagyont az SZHISZ tulajdonába adta, és felette a szervezet közgyűlése disponál (a tagokat a vagyonhoz való hozzájárulás arányában illeti meg szavazati jog, míg korábban az intézményvédelmi alapok az egy tag – egy szavazat elve alapján működtek). Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis az egy tag – egy szavazat elvéről a vagyoni hozzájárulás arányában történő döntéshozatalra való áttérés nem vet fel a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos aggályt. Az Alaptörvényből egyik döntéshozatali mechanizmus feltétlen alkalmazásának kötelezettsége sem vezethető le. A vizsgált esetben az SZHISZ tagjainak érdekei közötti egyensúly biztosítását megfelelően szolgálja a vagyoni hozzájáruláshoz igazított szavazati jog.

Nem minősül kisajátításnak az Alkotmánybíróság döntése értelmében, hogy a Takarékbankban meglévő korábbi B sorozatú elsőbbségi részvényeiket elvesztették (azok a törvény alapján az MFB-hez kerültek). A Takarékbank a szektor központi bankja, amely jelentős ellenőrzési és irányítási jogokat gyakorol a szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában, ezzel integrált működésüket segíti elő. Indokolt, hogy ezzel összhangban minden, az integrációval érintett szövetkezet bekapcsolódjon a rendszerbe és szavazati joggal rendelkezzen a Takarékbank döntéseit illetően, továbbá, hogy az integrációs folyamattal kapcsolatban nem álló jogalanyok a Takarékbankban szavazatsőbbbségi jogokkal ne rendelkezzenek. Ennek útja új elsőbbségi részvények kibocsátása volt. A Takarékbanknak minden szövetkezet működését illetően azonos jogosítványokat állapít meg a törvény, ezzel összhangban szavazatsőbbbségi jogait is azonosan szabályozza: az új sorozatú elsőbbségi részvényekből minden szövetkezet azonos módon részesedett, egy-egy darab részvényt vett át (eltérően a korábbi helyzettől, amikor nem minden szövetkezeti hitelintézet rendelkezett takarékbanki elsőbbségi részvénnel). Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozás közérdekűségét megállapította. Ezen túl deklarálta, hogy a jogalkotó az értékgarancia követelményének figyelembevételével járt el, a részvénytulajdonosok vagyoni csökkenés nem következett be, tehát a korlátozás arányosnak tekinthető, bár a vételi jog önmagában súlyos teher. A jogalkotó a vételi jog vonatkozásában 1 évben, míg az eladási jog vonatkozásában – a letétbe helyezéstől számított – 60 napban határozta meg azok gyakorolhatóságát. A jogalkotó azonban ellenszolgáltatásról is rendelkezett: a részvényekért piaci vételárat kell fizetni, amelynek összege két független könyvvizsgáló által adott értékelés összegének számtani közepe, a vételárat pedig az eladási/vételi nyilatkozat megtételét követő 90 napon belül kell megfizetni.

A *Quaestor-határozatban* az Alkotmánybíróság az állami beavatkozás közérdekűségét nem tartotta megalapozatlannak. A testületnek arról kellett döntenie, hogy a közérdek hivatkozási tartományába belefér-e, hogy a jogalkotó egy jól meghatározható cégcsoportba tartozó befektetési szolgáltatók „tevékenysége következtében megkárosított befektetők kárrendezéséről” rendelkezik. Megtestesíthet-e közérdeket e szűk csoport védelme? Így is feltehető a kérdés. Az Alkotmánybíróság szerint „egy szűkebb csoport érdekében hozott szabály is megtestesíthet közérdeket, ha például a vizsgált normának a csoportra gyakorolt hatásánál tágabb, általánosabb, esetleg társadalmi szintű hatása van. A kedvezményezett csoport nagysága – illetve a kedvezményezettek körének a kiválasztása – azonban befolyásolhatja annak a megítélését, hogy a normában megtestesülő alapjog-korlátozás közérdekből történik-e. Minél kisebb a kedvezményezett csoport, annál szigorúbb vizsgálatot és igazolást követelhet a tulajdonkorlátozás”. [Indokolás (106)–(111)]

Az Alkotmánybíróság a szabályozás szükségességének igazolása során nem is ezt fogadta el mint legitím közérdeket, hanem valójában a pénzügyi szektor stabilitásának védelmét. Indokolásában kitért arra is, hogy „[a] Quaestor vállalatcsoport működése miatt ugyanis a pénzügyi szektor szereplői iránti bizalom kritikusan megrendült, amely komoly működési zavart is okozhatott volna az egész értékpapírpiacra, így más befektetési szolgáltatók vagy akár a pénzügyi intézmények (a bankszektor egésze) működésében is”. [Indokolás (110).] A testület tehát a közérdek igazolására használta határozatában a következő érveket: a pénzforgalom biztonsága, a pénzügyi szektorba vetett bizalom, a pénzügyi rendszer stabilitása; ezeket nemzetgazdasági és össztársadalmi érdekek tekintette. Így az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotói aktus túlmutatott az egyéni érdekeken, a közérdek irányába.<sup>19</sup>

## Bibliográfia

### Irodalom

- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila (2014): Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban. *Alkotmánybírósági Szemle*, No. 2. 104–112.
- DRINÓCZI Tímea (2011): A gazdasági alapjogok szabályozásának szükségessége az Alkotmányban – nemzetközi kitekintés. In MOLNÁR Borbála – GYOMBOLAI Zsolt – TÉGLÁSI András szerk.: *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány: Tanulmánykötet az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága által 2010. október 15-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján*. Budapest, Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ. 11–62.
- DRINÓCZI Tímea (2012a): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 3. évf. 33. sz. 379–381.
- DRINÓCZI Tímea (2012b): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 10. sz. 369–383.
- DRINÓCZI Tímea (2012c): A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 5. sz. 227–231.
- DRINÓCZI Tímea (2013): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. In KATONA Klára – SZALAI Ákos szerk.: *Hatékony-e a magyar jog?* Budapest, Pázmány Press. 53–82.
- DRINÓCZI Tímea (2014): Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről: A szerződési szabadság régi-új korlátai: 8/2014. (III. 20.) AB határozat. *Jogesetek Magyarázata*, 5. évf. 2. sz. 3–12.
- DRINÓCZI Tímea (2015): A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 283–315.
- HARMATHY Attila (1989): A tulajdonjog alkotmányos védelme. *Jogtudományi Közlöny*, 44. évf. 5. sz. 217–228.
- LÁBADY Tamás (2000): A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In BITSKEY Botond szerk.: *Tíz éves az Alkotmánybíróság*. Budapest, Alkotmánybíróság. 145–165.

<sup>19</sup> A közérdek meglétét a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban vitattam, problematizálva a jogalkotói beavatkozás formájának közérdekkel való igazolhatóságát.



- MELLÁR Tamás (2017): Nincsenek bombabiztos receptek. Gazdaságpolitikai alternatívák a modernizációra. In JAKAB András – URBÁN László szerk.: *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó. 251–265.
- MICKLETHWAIT, John – WOOLDRIDGE, Adrian (2014): *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. London, Penguin Books.
- ORBÁN Endre (2015): Az alkotmányjog gazdasági elemzése – áttekintés. *Állam-és Jogtudomány*, 56. évf. 4. sz. 7–23.
- SONNEVEND Pál (2003): A tulajdonhoz való jog. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó. 638–668.
- STUMPF István – GELLÉN Márton (2009): A jó kormányzás felé. In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós szerk.: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 9–27.
- STUMPF István (2014): *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég Kiadó.
- STUMPF István (2015): Why Do We Need a Strong but Constitutionally Limited State? The Paradigm of Good Government. In KOVAČ, Polonca – GAJDUSCHECK György szerk.: *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee Press. 113–131.
- STUMPF István (2017): A tulajdonhoz való jog állam általi korlátozásának határai. Az Alkotmánybíróság döntéseinek elemzése. In LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter szerk.: *Köz/Érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Budapest, Gondolat Kiadó. 379–391.
- SZAMEL Katalin szerk. (2008): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
- TÉGLÁSI András (2014): *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.
- URBÁN LÁSZLÓ (2017): *Megfélemlített fejőstehenek. A bankrendszer a magyar államkapitalista rezsimben*. In JAKAB András – URBÁN László szerk.: *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó. 284–308.

## Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

61/2011. (VII. 13.) AB határozat

20/2014. (VII. 3.) AB határozat

32/2015. (XI. 19.) AB határozat

# Az állásbiztonság aktuális kérdései

*Sütő Krisztina Erika*

## Absztrakt

Az előadás az állásbiztonság külső oldala szempontjából kívánja vizsgálni – részben a nemzetközi dokumentumok, részben az európai uniós jogszabályok tükrében – a jelenleg hatályos jogszabályokat, arra keresve a választ, hogy a nemzetközi és a magyar munkajogi jogszabályok miként nyújtanak és nyújthatnak védelmet a munkavállalók és azok különböző csoportjai részére a gazdasági körülményekhez alkalmazkodó, rugalmas jogi intézményrendszer keretében.

Az előadásban kitérnék a más nemzeti jogalkotásban fellelhető, a magyar jog által nem alkalmazott megoldások ismertetésére, amelyek elősegítik egyaránt az állásbiztonság fenntartását, valamint a munkáltatók érdekeihez is történő alkalmazkodás elvárásának való megfelelést.

**Kulcsszavak:** *állásbiztonság*

## 1. Az állásbiztonság fogalma

Az állásbiztonság az európai munkajogi irodalomban elfogadott definíció szerint a *common floor of rights*, vagyis a jogok közösségi minimumszintjének része. A *common floor of rights* alapján minden munkavégzésre irányuló tevékenységet végző személyt – függetlenül jogviszonyuk jellegétől – védelem illet meg.

Az állásbiztonság a munkához való jogból mint alapjogból vezethető le, annak egyik oldala, tételes jogi megjelenése, s mint ilyen, egyúttal a munkajogi jogviszony keretében a munkavállalót megillető jogok biztosításának is minimális garanciája.<sup>1</sup>

Az állásbiztonság röviden a munkaviszony megtartását garantáló, a gazdasági körülményekhez érdekarányosan alkalmazkodó jogi intézményrendszer. Az érdekarányosítás követelménye azt a kettős igényt támasztja a jogi szabályozással szemben, hogy míg a gyengébb pozíciójú munkavállaló az állását stabilnak tudhassa, a munkáltatóknak is legyen lehetőségük az érdekeik és gazdasági helyzetük által megkövetelt munkaerő-mennyiségnek megfelelő létszám kialakítására.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sütő 2014, 460–461.

<sup>2</sup> Sütő 2014, 461.



Az állás biztonságáról kétféle értelemben, belső és külső biztonságról beszélhetünk. Az előadás az állás biztonságának külső oldalát veszi górcső alá, azaz azon szabályokat, amelyek a munkaviszony megszüntetésére vonatkozó jogszabályi környezetet alkotják.

## 2. Az állásbiztonság pillérei

Az állásbiztonság alapvetően az alábbi három pilléren nyugszik:

1. A munkaviszony megszüntetésének észszerű indokhoz és meghatározott eljáráshoz (formához) kötése.
2. Egyes – sérülékeny helyzetű – munkaerőpiaci csoportok fokozott védelme.
3. A megszüntetést szabályozó jogi normák hatékony kikényszerítése.

Országoként természetesen eltérőek az észszerű indok kritériumai, a munkaviszony megszüntetésére irányuló eljárás módja, és szintén eltéréseket mutathat a többletvédelemben részesülő személyek köre, abban azonban egységes a felfogás, hogy az állásbiztonság hatékonyan úgy garantálható, ha a jogszabály jelentőségteljes szankciót helyez kilátásba a szabályok megsértésének esetére. Ennek indoka egyértelmű: ha nincs a munkáltatóra visszatartó hatást gyakorló, hatékony jogkövetkezménye a jogellenes munkaviszony-megszüntetésnek, az állás biztonsága kevésbé garantálható.

## 3. A globalizáció hatása a munkaviszonyokra

A termelés és az információáramlás technikai fejlődésének haladása számos nehézség elé állítja és állította a munkavállalókat és munkaadókat egyaránt. A technikai fejlődés, az innováció, a termelékenység növekedése, a számítógépek, majd a termelés rendkívüli gépesítése, a robotika megjelenése csökkenti a humán erőforrásra vonatkozó igényt bizonyos ágazatokban.

Ugyanakkor a piaci szereplők konkurálása magával hozza a fennálló munkaviszonyokban rendkívüli munkavégzés szükségességét, a munkavégzési folyamatok átalakulását, az atipikus foglalkoztatási viszonyok létrejöttét.

Ebből arra következtethetünk, hogy 2 fő intézkedési, szabályozási szükséglet mutatkozik a globalizáció következtében:

1. a globalizáció, a technikai fejlődés következményeként jelentkező munkaviszony-megszüntetések hatásának orvoslása mind egyéni, mind társadalmi szinten;
2. a meglévő munkaviszonyok feltételeinek javítása, komfortosabbá tétele annak érdekében, hogy ne váljanak a munkavállalók a konkurenciaharc áldozataivá.

## 4. Az Európai Unió által meghatározott irány

A Európai Unió (a továbbiakban: Unió) egységes piaca az 500 millió fogyasztó és 20 millió kis-és középvállalkozás piaca.<sup>3</sup> Az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlása nemcsak a gazdasági viszonyok szabályozását teszi szükségessé, hanem az EU feladatává teszi a tagállami munkajogi szabályok közelítését és egységes uniós szabályok kialakítását is.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) a foglalkoztatásról szóló cím alatt, a 145. cikkben határozza meg, hogy a tagállamok összehangolt stratégia kialakítására törekednek a képzett, alkalmazkodni képes munkaerő és a gazdasági változásokra reagálni képes munkaerőpiacok fejlesztése érdekében.

Emellett a 147. cikk (2) bekezdése a foglalkoztatás magas szintjét az uniós politikák figyelembeveendő célkitűzéseként határozza meg.

Az EUMSZ a szociálpolitikáról szóló cím alatt a 151. cikkben az Unió és a tagállamok közös célkitűzéseként jeleníti meg többek között a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítását a tartósan magas foglalkoztatás érdekében.

Ezek megvalósítása céljából az 53. cikk (1) bekezdése az Unió kötelezettségeként határozza meg a tagállamok tevékenységeinek támogatását és kiegészítését több területen, így a d) pont szerint a munkavállalók munkaviszonyuk megszűnése esetére szóló védelmében.

1997-től datálhatjuk az Európai Foglalkoztatási Stratégiát, amely a tagállamok megállapodása közös foglalkoztatáspolitikai célkitűzések és értékek kidolgozásáról. Ez mára már az *Európa 2020* stratégia részévé vált.

Ezt követően, 2006-ban az Európai Bizottság a 21. század kihívásaival szembenézve kiadta a *Zöld Könyvet* a munkajog korszerűsítéséről (a továbbiakban: Zöld Könyv), amelyben rögzítette, hogy az európai munkaerőpiacoknak azzal a kihívással kell szembenéznük, hogy „a nagyobb rugalmasságot a biztonság maximalizálásával kell ötvözniük”.<sup>4</sup>

A *Zöld Könyvet* követően született meg 2007-ben az Európai Bizottság közleménye *A rugalmas biztonság közös elveinek kidolgozása felé: több és jobb munkahely a rugalmasságon és biztonságon keresztül* címmel.

Mit is jelent a rugalmasság? Egyrészt jelenti az egyén alkalmazkodóképességét a változásokhoz, másrészt a vállalatok szempontjából azt, hogy a munkaerő-felvétel illetve -elbocsátás terén szabadabb kezet kapnak, ahogyan a munkaszervezés terén is.

A biztonság viszont nem főként az állás megtartását jelenti, hanem azt a biztonságot, hogy a munkavállaló birtokában legyen mindazon szükséges ismereteknek, amelyek révén könnyedén szert tehet új állásra.

A közlemény az OECD elemzéseire hivatkozva azt állapította meg, hogy a szigorú védelmi szabályok bár csökkentik az elbocsátást, de visszavetik a munkanélküliségből a foglalkoztatásba való átlépés arányát, e körben különösen negatív hatást gyakorol a fiatalok, a nők, az idősebb munkavállalók, illetve a tartósan munkanélküliek csoportjára.

Mіндеzen csoportok érdekeivel az állásbiztonság nem kerülhet ellentmondásba, miként a rugalmasság jegyében létrejövő új munkavégzési formákkal sem. Ezen csoportok munkaerőpiacra történő belépésének fokozott támogatása nem eredményezheti az állásbiztonság

<sup>3</sup> Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról: Belső piac 2014, 4.

<sup>4</sup> Zöld Könyv: A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival 2006, 3.

csökkenését. Ezt elősegítheti, ha olyan, munkáltatókat ösztönző kedvezmények, illetve programok kerülnek meghirdetésre, amelyek elősegítik, hogy a munkáltatók ezen csoportok közül is megkülönböztetés nélkül választhassanak munkavállalót (például hosszú távú gyakornoki programok támogatása).

Egyetértve – a *flexicurity* egyik alapvetéseként meghatározott – élethosszig tartó tanulás szükségességével, arra is érdemes ösztönözni a munkáltatókat különböző (például adózásban megjelenő) kedvezményekkel, hogy támogassák a munkavállalók, és nem csak a tanulmányi szerződést kötő munkavállalók képzését is.

2010-ben határozta meg az Európai Unió az *Európa 2020* stratégiát, amelynek célja – a gazdasági válságból leszűrt hiányosságok ismeretében – tudáson és innováción alapuló reformokat végrehajtani az EU versenyképességének növelése érdekében.

A stratégia lényege, hogy az Európai Unió egészének teljesítenie kell 2020-ra 5 célt, ezek közül az első számú a foglalkoztatással kapcsolatos cél, amely szerint biztosítani kell, hogy a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot.

Részben ehhez kapcsolható az oktatással kapcsolatos célkitűzés is, amely szerint 10%-ra kell csökkenteni az iskolaelhagyók számát, és el kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.

A növekedés és a munkahelyteremtés mozgatórugója lehet több kiemelt kezdeményezés (például Innovatív Unió, Mozgásban az ifjúság stb.) is.

Az új készségek és a munkahelyek menetrendje a foglalkoztatási biztonságot segíti elő, kevésbé törekedve azonban az állásbiztonság növelésére. Ennek oka, hogy a menetrend célja a munkaerőpiacok modernizálása, ennek keretében a rugalmasság és a biztonság javítása a foglalkoztatásban, ami a *flexicurity* megvalósítására való törekvést jelenti. Célja továbbá az is, hogy a munkavállalók könnyebben találhassanak uniószerzte állást.<sup>5</sup>

## 5. Az állásbiztonságot elősegítő megoldások külföldön

Az előadás célja hasznos külföldi példák bemutatása, amelyek elősegíthetik az állásbiztonság megtartását. Ezeket részletezem a továbbiakban.

A *bajor* kormány a szociális partnerek bevonásával meghirdette az *Employment Bridge Bavaria* elnevezésű programot. Ennek keretében tehetséges fiatal munkavállalókat és mérnököket vettek fel egy olyan céghez, amely kiküldte őket további vállalatokhoz. A program célja fiatalok részére gyakorlatszerzési lehetőség biztosítása.<sup>6</sup>

*Lengyelországban* a fizetett képzési szabadság lehetőségét vezették be, ami kifejezetten az állásbiztonságot szolgálja, mégpedig az alábbiak szerint: a munkavállalók jogosulttá váltak tréningeken, képzéseken részt venni, állásaikat megtartva, addig helyettesítésükre – kizárólag annak a pozíciónak a betöltésére – a munkáltató munkanélküli személyeket alkalmaz. Ekként a munkakeresők is gyakorlatot tudnak szerezni további elhelyezkedésük elősegítésére, míg a munkáltató részére a munkaügyi központ a tréning költségének meghatározott részét visszatéríti.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> *Új készségek és munkahelyek menetrendje: Európa hozzájárulása a teljes foglalkoztatottsághoz* 2011, 4–5.

<sup>6</sup> LODOVICI–SEMENZA 2012, 61.

<sup>7</sup> MANDL – CELIKEL-ESSER 2012, 33.

*Hollandiában* a munkáltatók által életre hívott, úgynevezett mobilitási központokat<sup>8</sup> érdemes megvizsgálni. Ezek olyan központok, amelyek útján a munkáltatók azon munkavállalóiknak keresnek – ez irányú kötelezettségükből fakadóan – állást, akik olyan hosszú időtartamon keresztül voltak távol betegség miatt, hogy újrafoglalkoztatásukra a munkáltatóknak nincs lehetőségük.<sup>9</sup>

Említést érdemel továbbá az úgynevezett rizikómegosztási prémium, amelyet a holland kormány 2019-ig biztosít a munkáltatóknak, amennyiben olyan munkavállalókat alkalmaznak, akik a hosszabb idejű betegszabadságra kényszerülés szempontjából magasabb rizikóval bírnak. E szerint azt a munkáltatót, aki olyan idősebb munkanélküli személlyel létesít munkaviszonyt, aki a munkába állástól számított 5 éven belül legalább 13 hétre vagy többre kiesik a munkából, anyagilag kompenzálják a munkavállaló bevételeinek erejéig.

*Ausztriában* alapítványok<sup>10</sup> jöttek létre a munkaerőpiaci igények kiszolgálására. Ezen alapítványok a gyorsan növekvő szektorokat célozzák meg, ahol relatíve alacsony a munkaerő-ellátottság. Törekvésük, hogy a vállalatok személyzeti szükségleteit képzett és gyakorlott, ám munkanélküli személyekkel töltsék be. Ezek az alapítványok egy átfogó szolgáltatási csomagot nyújtanak, beleértve a pályatanácsadást, képzést, munkakeresést, munkatapasztalat szerzésére irányuló programokat. Ez utóbbi programok három évig tarthatnak (négy évig abban az esetben, ha a munkakereső ötven év feletti.)

Az alapítvány a vállalatokkal folyamatosan kapcsolatot tart. A vállalatok tájékoztatják a helyi munkaügyi központot a munkaerő-szükségletükről, a központ kikeresi a megfelelő jelentkezőt a regisztrált munkanélküliek közül. Ezt követően a vállalat kiválasztást végez a jelentkezők közül, majd megkezdődik a képzési terv végrehajtása, amelybe beleértendő az elméleti és a gyakorlati képzés is a cégeken belül. A képzés ideje alatt a résztvevők anyagi támogatást kapnak, ami nagyjából megegyezik a munkanélküli támogatással, amit az állam is biztosít. Végző lépésként a képzésben részt vevő személyek felvételt nyernek az adott vállalkozáshoz, és munkaviszonyt létesítenek. Ez mindenekelőtt a cégeknek biztosít olyan képességekkel vagy készségekkel rendelkező munkaerőt, amelyet kerestek, speciálisan saját igényeiknek megfelelően kiképezve. A képzési időszak alatt a cégeknek nincsen semmilyen munkabérjellegű költsége, és megspórolja a tréningek és a HR-adminisztráció költségét is. Cserébe viszont a cégeknek biztosítaniuk kell a munkaviszony létesítésének lehetőségét.<sup>11</sup>

*Dánia* a munkavállalók rotációban történő képzésével kívánta biztosítani az élet-hosszig tartó tanulás lehetőséget, ez hasonló a lengyelországi fizetett képzési szabadság lehetőségéhez.

*Finnországban* lehetőséget teremtettek a munkaviszony felfüggesztésére a képzési szünetek idejére. Ezzel a lehetőséggel minden olyan munkavállaló élhet, aki a teljes munkaidő 75%-ában foglalkoztatott és legalább 10 éve dolgozik, valamint vonatkozik a munkanélküliekre is. A képzési szünet az alábbiak szerint vehető igénybe: a munkavállaló, akit teljes munkaidőben foglalkoztat legalább egy éve ugyanaz a munkáltató, jogosult arra, hogy írásbeli megállapodást kössön a munkáltatójával a foglalkoztatási jogviszonyának felfüggesztésére egy adott – a munkavégzéssel egyenértékűnek tekintendő – képzési időszakra. Ezen időtartamra a munkáltató pedig alkalmazhat olyan munkanélküli személyt, aki

<sup>8</sup> Úgynevezett *Gatekeeper Centres*.

<sup>9</sup> MANDL – CELIKEL-ESSER 2012, 34.

<sup>10</sup> Úgynevezett *Implacement Arbeitsstiftung*.

<sup>11</sup> MANDL – CELIKEL-ESSER 2012, 34.

regisztrálva van a foglalkoztatási hivatalnál. A munkavállaló képzés céljából meghatározott távolléte legalább 3 hónap, legfeljebb 359 naptári nap lehet. A távollét ideje alatt a munkavállaló nem kap munkabért a munkáltatójától, helyette a munkabére 70%-ának megfelelő ellátásra jogsult.<sup>12</sup> Ez a képzési távollét lehetőséget ad a munkavállalónak, hogy kombinálhassa az aktuális munkáját gyakorlati képzéssel, ezzel még inkább szolgálva a munkáltató szakképzettségi igényeit. Hasznos továbbá ez a szabályozási mód a munkanélküliek számára is, hiszen munkatapasztalatot szerezhetnek egy határozott idejű munkajogviszonyban.<sup>13</sup>

## 6. Magyarország eddigi eredményei

Az Európai Bizottság 2016. évi, Magyarországra vonatkozó országjelentése szerint a munkanélküliségi ráta Magyarországon már a válság előtti szint alá süllyedt, a tartós munkanélküliségi ráta is kedvezően alakult. A bizottság szerint a szociális ellátásokkal, a korai nyugdíjba vonulással és a nyugdíjkorhatár emelésével kapcsolatos politika szigorodása bővítette a magyar munkaerőpiacon a munkaerő kínálatát. 2013 vége óta erősödik a munkahelyteremtés a magánszektorban, emellett a közmunkaprogram is hozzásegítette az országot ezen eredmények eléréséhez.<sup>14</sup>

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a családos munkavállalók szempontjából Magyarország azon országok közé tartozik, amelyekben a jogalkotó szándéka a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadságot követő munkába való visszatérés jogának biztosítása. Ugyan ezt a munka törvénykönyve kifejezetten nem szabályozza, azonban a szabadidő elnevezése (*szülési szabadság, gyermekgondozási szabadság*) jogilag az ilyen szabadidőt az egyéb címen kapott szabadságokkal teszi azonos természetűvé, azaz a munkavállalót külön törvényi deklaráció nélkül is, automatikusan megilleti az azonos munkakörbe történő visszatérés alanyi joga. Az Mt. igyekszik szigorúan, szűkre szabni a visszatérő munkavállalók munkaviszonyának megszüntetése lehetőségét, azonban figyelembe veszi a rugalmas foglalkoztatás célkitűzését és a kis- és középvállalkozások munkajogi szükségleteit, illetve korlátait.

Bár az Európai Unió által megvalósítani tervezett *flexicurity* intézményrendszere alapvetően nem a kisgyermekes szülők azonos munkakörbe való visszatérése jogának érvényesítését szolgálja, de a rugalmasság tartalmaz olyan lehetőségeket, amelyek az anyaságot és a munkavállalást együttesen támogatják. Ilyen például a részmunkaidős foglalkoztatás, amelyet az Mt. 61. § (3) bekezdésében biztosít az anyák részére, mivel a munkáltató a munkavállaló ajánlatára a gyermek hároméves koráig – három vagy több gyermeket nevelő munkavállaló esetén a gyermek ötéves koráig – köteles a munkaszerződést az általános teljes napi munkaidő felének megfelelő részmunkaidőre módosítani.<sup>15</sup> Ezáltal megkönnyíthető a munkavállaló mihamarabbi visszatérése munkahelyére.

<sup>12</sup> Úgynevezett *job alternation benefit*.

<sup>13</sup> MANDL – CELIKEL-ESSER 2012, 41.

<sup>14</sup> 2016. évi országjelentés – Magyarország (2016), 1.

<sup>15</sup> Ezt írja elő a 2011. évi CCXI. tv. 19. §-a.

A munkába való visszatérés támogatását, előmozdítását segítik Magyarország Kormányának a munkahelyi bölcsődék létrehozásának támogatására vonatkozó intézkedései, mivel a kormány célul tűzte ki a gyermekellátó kapacitások fejlesztését a gyermeket vállalók foglalkoztathatóságáért.<sup>16</sup>

A munkahelyi bölcsődék kialakítására irányuló projektek kezdeményezése hiánypótló, megvalósulásuk a családos munkavállalók foglalkoztatása, munkahelyükre való visszatérésük elősegítése és a valódi állásbiztonság megteremtése irányába hatna.

Az állásbiztonság erősítését szolgálhatná fentiekén felül további, a munkáltatókat – egymással, az állammal és a munkavállalóikkal való – együttműködésre ösztönző programok, kedvezmények bevezetése. Emellett a jogellenes jogviszony-megszüntetés esetén a köz javára fordítandó, egyszeri, szankciós jellegű fizetési kötelezettség, valamint egy reparációs jellegű – a végkielégítés mellett fizetendő – egyszeri juttatás bevezetése arra az esetre, ha a munkáltató a betöltetlen munkakör hiányára alapított felmondással szünteti meg a gyermekvállalás után visszatérő munkavállaló munkaviszonyát.

## Bibliográfia

### Irodalom

- Zöld Könyv: *A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival*. COM(2006)708 (2006). Brüsszel, Európai Bizottság.
- A rugalmas biztonság közös elveinek kidolgozása felé: több és jobb munkahely a rugalmasságon és biztonságon keresztül*. COM/2007/0359 (2007). Brüsszel, Európai Bizottság.
- Új készségek és munkahelyek menetrendje: Európa hozzájárulása a teljes foglalkoztatottséghez* (2011). A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, Európai Bizottság. Elérhető: <https://ec.europa.eu/epale/sites/epale/files/ke3111083huc.pdf> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról: Belső piac* (2014). Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/f85c0e8f-4cdf-4859-be26-f9c17e7fbb6f> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- 2016. évi országjelentés – Magyarország* (2016). Brüsszel, Európai Bizottság. Elérhető: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr\\_hungary\\_2016\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr_hungary_2016_hu.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- LODOVICI, Manuela Samek – SEMENZA, Renata eds. (2012): *Precarious Work and High-skilled Youth in Europe*. Milano, European Commission – FrancoAngeli.
- MANDL, Irene – CELIKEL-ESSER, Funda (2012): *The Second Phase of Flexicurity: An Analysis of Practices and Policies in the Member States*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- SÜTŐ Krisztina (2014): Az állásbiztonság néhány alapkérdése az új Munka Törvénykönyve tükrében. *Jogi Tanulmányok*, 17. évf. 1. sz. 460–470.

<sup>16</sup> Forrás: [www.palyazat.gov.hu/ginop-538-16-munkahelyi-blcsdk-ltrehoznak-tmogatsa](http://www.palyazat.gov.hu/ginop-538-16-munkahelyi-blcsdk-ltrehoznak-tmogatsa)

**Jogforrások**

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012/C 326/01)

# Az energiajog és az energetikai szabályozás aktuális kihívásai

*Szuchy Róbert*

## Absztrakt

A gyorsan fejlődő energiapiac célja, hogy az Európai Unió valamennyi fogyasztója, azaz a lakosság és a vállalkozások számára valós választási lehetőséget teremtsen, új üzleti lehetőségeket nyisson és bővítse a határokon keresztül történő kereskedelmet, ezáltal hatékonyságjavulást, versenyképes árakat és magasabb szintű szolgáltatásokat teremtsen, továbbá hogy hozzájáruljon az ellátás biztonságához és fenntarthatóságához. Az Európai Unió gazdasági növekedésének záloga mind nyilvánvalóbb módon az európai polgárok és vállalatok számára kínált termékek és szolgáltatások innovációja. Az intelligens hálózatok olyan korszerűsített villamosenergia-hálózatokként jellemezhetők, amelyekhez kétirányú – a szolgáltató és a fogyasztó közötti – digitális adatátvitel, valamint intelligens mérési és nyomon követési rendszerek társulnak. Az intelligens hálózatoknak rendszerint szerves részét alkotja az intelligens mérés. Az intelligens hálózatok lehetővé teszik a fogyasztók, a háztartások, a vállalkozások, a többi hálózati felhasználó és az energiaszolgáltatók közötti közvetlen interakciót és kommunikációt. A fogyasztóknak ezzel korábban nem tapasztalt lehetősége nyílik egyéni fogyasztói szokásaik közvetlen ellenőrzésére és befolyásolására, ami vonzóvá teszi számukra a hatékonyabb energiafelhasználásra való áttérést.

**Kulcsszavak:** *energiajog, intelligens rendszerek, intelligens hálózatok, okosmérés, dinamikus tarifák*

## 1. Az Európai Unió és a smart rendszerek

A gyorsan fejlődő energiapiac célja, hogy az Európai Unió valamennyi fogyasztója, azaz a lakosság és a vállalkozások számára valós választási lehetőséget teremtsen, új üzleti lehetőségeket nyisson és bővítse a határokon keresztül történő kereskedelmet, ezáltal hatékonyságjavulást, versenyképes árakat és magasabb szintű szolgáltatásokat teremtsen, továbbá hogy hozzájáruljon az ellátás biztonságához és fenntarthatóságához.

Az uniós polgárok számára biztosított alapvető szabadságok – többek között az áruk szabad mozgása, a letelepedés szabadsága és a szolgáltatások nyújtásának szabadsága – csak teljesen nyitott piacon valósulhatnak meg, amely minden fogyasztó számára lehetővé teszi a kereskedők szabad megválasztását, és az energiakereskedők számára is biztosítja fogyasztói szabad ellátásának lehetőségét. A verseny és a lehető legversenyképesebb áron történő



energiaellátás biztosítása érdekében a tagállamoknak és a nemzeti szabályozó hatóságoknak lehetővé kell tenniük a különféle energiaforrásokból származó energiák határon átnyúló piaci hozzáférését. A verseny előmozdítása érdekében a villamos energia és a földgáz belső piacán a fogyasztók számára lehetővé kell tenni a kereskedő megválasztását, valamint azt, hogy energiaszükségeiteik fedezésére több kereskedővel is szerződést kössenek.

A hatályos európai uniós szabályozás célként tűzi ki az intelligens mérési rendszerek bevezetését. A tervek szerint 2020-ig legalább a fogyasztók 80%-át el kell látni intelligens mérési rendszerrel.

A jelen tanulmány célja, hogy áttekintést adjon az intelligens rendszerekről, úgymint az okosmérés és az okoshálózatok kérdésköréről (*smart metering, smart networks*), valamint a témához szorosan kapcsolódó területek jogi szabályozási helyzetét áttekintse.

## 2. A szabályozás keretei

Az Európai Unió energiapiacára vonatkozó hatályos szabályokat az úgynevezett *EU harmadik energiacsomagja* tartalmazza. A harmadik energiacsomag 2009. szeptember 3-án lépett hatályba, és az irányelveit a tagállamoknak 2011. március 3-ig kellett implementálniuk jogrendszereikbe. Az irányelvek közül kiemelendő a villamosenergia-piac elsődleges szabályait meghatározó 72/2009/EK irányelv<sup>1</sup> és a földgázpiacot szabályozó 73/2009/EK irányelv.<sup>2</sup>

Az energiapiacra, különösen a villamosenergia-piacra számos szempontnak kell egyidejűleg érvényesülnie. Az első ilyen szempont az ellátásbiztonság kérdésköre. Ahogy a 72/2009/EK irányelv is meghatározza, a belső villamosenergia-piac célja, hogy az Európai Unió valamennyi fogyasztója, azaz a lakosság és a vállalkozások számára valós választási lehetőséget teremtsen, új üzleti lehetőségeket nyisson és bővítse a határokon keresztül történő kereskedelmet, ezáltal hatékonyságjavulást, versenyképes árakat és magasabb szintű szolgáltatásokat teremtsen, továbbá hozzájáruljon az ellátás biztonságához és fenntarthatóságához.<sup>3</sup>

Ugyancsak kiemelkedő szerepet tölt be a fogyasztóvédelmi szabályok előtérbe helyezése is. Az Európai Unióban az ipar és kereskedelem egésze – ideértve a kis- és középvállalkozásokat is –, valamint minden uniós állampolgár, aki a belső piac gazdasági előnyeit élvezzi, magas szintű fogyasztóvédelemben is kell, hogy részesüljön. Különösen a háztartási fogyasztóknak, valamint – ahol a tagállamok azt helyénvalónak tartják – a kisvállalkozásoknak is közszolgáltatási garanciákat kell kapniuk, különös tekintettel az ellátás biztonságára és a tisztességes tarifákra, a tisztességesség, a versenyképesség és közvetlen a munkahelyteremtés céljából.<sup>4</sup>

A 2009/72/EK irányelv egyben célul tűzi ki a verseny biztosítását is. Annak érdekében, hogy a fogyasztók teljes mértékben kihasználhassák a villamos energia liberalizált belső piacában rejlő lehetőségeket, a tagállamoknak alapvető jelentőséget kell tulajdonítaniuk an-

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 211/55, 2009. 08. 14.)

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 211/94, 2009. 08. 14.)

<sup>3</sup> 2009/72/EK irányelv (1) Preamb.

<sup>4</sup> 2009/72/EK irányelv (42) Preamb.

nak, hogy a különböző kereskedők közötti tisztességes versenyt és a piachoz való könnyű hozzáférést, illetve új villamosenergia-termelési kapacitást biztosítsanak.<sup>5</sup>

### 2.1. A termelés és a hálózatüzemeltetés szétválasztása

A harmadik energiacsomag alapján a tagállamoknak a termelés és a hálózatüzemeltetés szétválasztásának a következő három módja között kell választaniuk: a tevékenységek teljes tulajdonosi szétválasztása (az integrált vállalatok eladják gáz-, illetve áramhálózatukat); az integrált vállalatok fenntartása úgy, hogy a szállító hálózatot átadják egy független rendszerirányítónak (*independent system operator – ISO*); vagy független szállításirendszer-üzemeltető modellt választanak (*independent transmission operator – ITO*), ahol a cégek megtarthatják tulajdonukban a vezetékeket, de biztosítani kellene, hogy ezek a gyakorlatban függetlenül működjenek.

Az irányelvek további fogyasztóvédelmi és versenyt elősegítő szabályokat tartalmaznak, amelyek alapján a fogyasztónak háromhetes felmondási idővel joga van külön díj nélkül felmondani az áram-, illetve gázszolgáltatóval kötött szerződést, és ezúton kereskedőt váltani.

### 2.2. Az intelligens mérési rendszerek bevezetésének kötelezettsége

Az irányelvek célként tűzik ki az intelligens mérési rendszerek bevezetését. Ugyanakkor az intelligens mérési rendszerek bevezetése gazdasági értékelésen kell, hogy alapuljon. Amennyiben az értékelés következtetése szerint az ilyen mérési rendszerek bevezetése csak a bizonyos mennyiségű villamosenergiát fogyasztók számára gazdaságilag észszerű és költséghatékony, akkor a tagállamok az intelligens mérési rendszerek bevezetésekor ezt figyelembe vehetik.<sup>6</sup> Az energiahatékonyság előmozdítása érdekében a tagállamok – vagy amennyiben a tagállam úgy rendelkezik, a szabályozó hatóság – nyomatékosan javasolják a villamosenergia-ipari vállalkozásoknak, hogy optimalizálják a villamosenergia-felhasználást, például energiagazdálkodási szolgálatok nyújtása, innovatív árképzési formulák kidolgozása vagy intelligens mérési rendszerek, illetve adott esetben intelligens hálózatok bevezetése révén. A tagállamok például intelligens hálózatok létrehozása révén ösztönzik az elosztóhálózatok korszerűsítését, amit úgy kell megvalósítani, hogy ösztönözze a decentralizált villamosenergia-termelést, és biztosítsa az energiahatékonyságot.<sup>7</sup> Az irányelv szerint 2020-ig legalább a fogyasztók 80%-át el kell látni intelligens mérési rendszerrel.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> 2009/72/EK irányelv (61) Preamb.

<sup>6</sup> 2009/72/EK irányelv (55) Preamb.

<sup>7</sup> 2009/72/EK irányelv (27) Preamb.

<sup>8</sup> 2009/72/EK irányelv, I. melléklet, 2. pont.

### 2.3. Az intelligens hálózatok fogalmi meghatározása

Az Európai Unió gazdasági növekedésének záloga mind nyilvánvalóbb módon az európai polgárok és vállalatok számára kínált termékek és szolgáltatások innovációja. Az innováció segít megküzdni az egyik legfőbb kihívással is, amellyel napjainkban Európának szembe kell néznie, tudniillik a természeti erőforrások hatékony és fenntartható felhasználásának biztosításával. Az ezt szem előtt tartó gondolkodásnak a jövőbeli energiainfrastruktúra kialakításában is tükröződnie kell. A meglévő hálózatok és mérési rendszerek jelentősebb korszerűsítése nélkül stagnálni fog a megújulóenergia-termelés, veszélybe kerül a hálózati biztonság, elszalasztjuk az energiamegtakarításra és -hatékonyságra kínálkozó lehetőségeket, és nagymértékben le fog lassulni a belső energiapiac fejlődési üteme.<sup>9</sup>

Az intelligens hálózatokkal foglalkozó európai munkacsoport meghatározása szerint az intelligens hálózatok olyan villamosenergia-hálózatok, amelyek hatékonyan integrálják a hálózathoz csatlakozó valamennyi felhasználó (termelő, fogyasztó, valamint aki mindkettő egyszerre) magatartását és intézkedéseit annak érdekében, hogy biztosítsák egy gazdaságilag hatékony, fenntartható, alacsony veszteséggel járó, magas színvonalú, ellátási biztonságot nyújtó és biztonságos villamosenergia-rendszer rendelkezésre állását.

Az intelligens hálózatok olyan korszerűsített villamosenergia-hálózatokként jellemezhetők, amelyekhez kétirányú – a szolgáltató és a fogyasztó közötti – digitális adatátvitel, valamint intelligens mérési és nyomon követési rendszerek társulnak. Az intelligens hálózatoknak rendszerint szerves részét alkotja az intelligens mérés.

Az intelligens hálózatok lehetővé teszik a fogyasztók, a háztartások, a vállalkozások, a többi hálózati felhasználó és az energiaszolgáltatók közötti közvetlen interakciót és kommunikációt. A fogyasztóknak ezzel korábban nem tapasztalt lehetősége nyílik egyéni fogyasztói szokásaik közvetlen ellenőrzésére és befolyásolására, ami vonzóvá teszi számukra a hatékonyabb energiafelhasználásra való áttérést, főként ha az párosul a felhasználás időpontját figyelembe vevő árképzéssel. A hatékonyabb, célzottabb irányítás növeli a hálózat üzemeltetésének biztonságosságát és gazdaságosságát. A jövő szén-dioxid-mentes energiarendszerének gerincét az intelligens hálózatok fogják képezni. Segítségükkel nagy mennyiségű tengeri és szárazföldi megújuló energia integrálható a rendszerbe, és miközben elő fogják mozdítani az elektromos járművek elterjedését, továbbra is gondoskodnak a hagyományosan megtermelt energia rendelkezésre állásáról és az energiarendszer egyensúlyáról. Az intelligens hálózatok bevezetése alkalmat kínál – a főként kkv-k által fémjelzett elektrotechnikai és elektronikai iparban tevékenykedő – uniós technológiaszolgáltatóknak arra, hogy a jövőben fokozzák versenyképességüket és vezető szerepet töltsenek be a globális technológiai szintéren.

Az intelligens hálózatok a hagyományos energetikai vállalkozások és az új belépők, például IKT-vállalkozások (köztük kkv-k) számára platformot jelentenek új, innovatív energetikai szolgáltatások kidolgozására, az adatvédelem és a kiberbiztonsággal kapcsolatos kihívások kellő figyelembevételével. Ez a dinamikus folyamat várhatóan ki fogja élezni a kiskereskedelmi piaci versenyt, előmozdítja az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését, és lehetőséget teremt a gazdasági növekedésre.

<sup>9</sup> Európai Bizottság 2011c.

A harmadik energiacsomagban megfogalmazott rendelkezések és különösen a villamos energiáról szóló 2009/72/EK irányelv I. mellékletének 2. pontja kötelezettségként írják elő a tagállamok számára az (intelligens hálózatok megvalósulását döntően segítő) intelligens mérési rendszerek bevezetésére vonatkozó értékelést, valamint a kedvezően értékelt mérőberendezések 80%-ának üzembe helyezését. Az intelligens hálózatok olyan eszköznek is tekinthetők, amely révén a tagállamok az energiahatékonyság előmozdítására vonatkozó kötelezettségüket teljesítik. Az energia-végfelhasználás hatékonyságáról és az energetikai szolgáltatásokról szóló 2006/32/EK irányelv (amelynek felülvizsgálatát a Bizottság jelenleg mérlegeli)<sup>10</sup> szintén olyan mérést ír elő, amely pontosan tükrözi a végső fogyasztó tényleges energiafogyasztását, és tájékoztatást nyújt a tényleges felhasználási időszakról.

Ami az intelligens hálózatok hosszú távú jelentőségét illeti, *Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve* című bizottsági közlemény<sup>11</sup> leszögezi, hogy az intelligens hálózatok különös jelentőséggel bírnak az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság szempontjából, hiszen előmozdítják a keresletoldali hatékonyság növelését, a megújuló energiaforrások térnyerését, a megosztott villamosenergia-termelést és a közlekedési ágazat villamosítását.

### 3. Az intelligens rendszerek elterjedése az Európai Unióban

Az elmúlt évtizedben mintegy 300 intelligens hálózatokkal kapcsolatos projekt indult Európában, amelyek keretében több mint 5,5 milliárd EUR-t fordítottak beruházásokra. Az EU költségvetésére ebből mintegy 300 millió EUR hárult. Az EU-ban az intelligens hálózatok tényleges kiépítése egyelőre kezdeti szakaszban van. Napjainkban az EU háztartásainak csak körülbelül 10%-ában szereltek fel valamilyen fajta intelligens mérőberendezést, és ezek többsége sem feltétlenül nyújt teljes körű szolgáltatást a fogyasztók részére. Az intelligens mérőberendezéssel rendelkező fogyasztók azonban így is 10%-kal tudták csökkenteni energiafogyasztásukat. Egyes kísérleti projektek eredményei arra utalnak, hogy a tényleges energiamegtakarítás még ennél is több lehet. Más kísérleti projektek kimutatták, hogy az intelligens hálózatok révén jelentősen csökken a kibocsátott CO<sub>2</sub>-mennyiség. Az intelligens hálózatok globális hatását vizsgáló *Smart 2020* tanulmány<sup>12</sup> becslése szerint a kibocsátott CO<sub>2</sub> mennyisége 15%-kal csökkent.

A várakozások szerint az intelligens hálózatok új munkahelyeket teremtenek és további gazdasági növekedést eredményeznek. Pillanatnyilag azonban jelentős űr tátong az európai beruházások tényleges és optimális mértéke között, ami csak részben magyarázható a jelenlegi gazdasági hanyatlással. A beruházási költségek vélhetően elsősorban a hálózatüzemeltetőkre és az ellátókra fognak hárulni. Ugyanakkor a hálózatüzemeltetők nem lesznek hajlandók nagyobb mérvű beruházásokra mindaddig, amíg egy méltányos költségmegosztási rendszert ki nem dolgoznak, és egyensúlyt nem sikerül találni a rövid távon szükséges beruházási költségek és a hosszabb távon remélhető haszon között.

<sup>10</sup> Európai Bizottság 2011a.

<sup>11</sup> Európai Bizottság 2011b.

<sup>12</sup> *SMART 2020: Enabling the Low Carbon Economy in the Information Age* 2008.

A beruházók egyelőre az értéklánc mentén való költség- és haszonmegosztás optimális modelljén dolgoznak. Nem egyértelmű, miként lehet az intelligens hálózatok komplex rendszereit integrálni, hogyan kerüljenek kiválasztásra a költséghatékony technológiák, mely műszaki normák érvényesüljenek a jövőbeli intelligens hálózatok tekintetében, és az is kérdés, hogy a fogyasztók elfogadják-e egyáltalán az új technológiát.

Az Európai Bizottság javaslata szerint célszerű az alábbiakra összpontosítani: műszaki szabványok kidolgozása; a fogyasztói adatok védelmének biztosítása; az intelligens hálózatok alkalmazását ösztönző szabályozási keret megalkotása; nyitott és versenyalapú kiskereskedelmi piac biztosítása a fogyasztók érdekében; technológiai és rendszerinnovációk folyamatos támogatásának biztosítása.

#### **4. Dinamikus tarifák kialakítása**

A szabályozás támogatja az új, dinamikus tarifák kialakításának rendszerét. Ez a funkció mind a keresleti, mind a kínálati oldalra vonatkozik. Az intelligens fogyasztásmérő rendszereknek tartalmazniuk kell fejlett díjszabási rendszereket, a használat időpontján alapuló időszakos nyilvántartásokat és a díjszabás távolról történő szabályozását lehetővé tevő alkalmazásokat. A fogyasztók és a hálózatüzemeltetők ennek segítségével növelhetik az energiahatékonyságot, valamint az energiafogyasztás csúcsidőszakokban történő csökkentésével költséget takaríthatnak meg. Különösen fontos, hogy az intelligens fogyasztásmérő rendszerek automatikusan tudják tájékoztatni a végfelhasználókat a fejlett díjszabási rendszeren belül rendelkezésre álló lehetőségekről.

Egyúttal a szabályozási célok alapján lehetővé kell tenni a villamosenergia-ellátás távolról történő be- és kikapcsolását és/vagy a szolgáltatott energiamennyiség vagy teljesítmény korlátozását. Ez a funkció mind a keresleti, mind a kínálati oldalra vonatkozik. A korlátozás többfokozatúvá tétele kiegészítő védelmet biztosít a fogyasztó számára. Bizonyos folyamatokat fel lehet vele gyorsítani: költözés esetén például a régi helyen gyorsan és egyszerűen ki lehet kapcsolni az energiaellátást, majd bekapcsolni az új helyen. Az ellátórendszerben jelentkező műszaki válsághelyzetek elhárításának is fontos eszköze ez. Használatával azonban újabb biztonsági kockázatok merülhetnek fel, amelyeket a lehető legkisebb szintre kell csökkenteni.<sup>13</sup>

#### **5. Intelligens mérőeszközök az Európai Unió tagállamaiban**

A harmadik energiacsomag előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsák a fogyasztók számára hosszú távon előnyös intelligens fogyasztásmérő rendszerek megvalósítását. A villamos energia esetében a cél a legalább 80%-os bevezetés elérése 2020-ig, a kedvezően értékelt esetekben.

<sup>13</sup> BULLOCK–CARAGHIAUR 2001, 16.

Ezenfelül, összhangban a harmadik csomag szellemével, és annak rendelkezéseit kiegészítve, az energiahatékonysági irányelv<sup>14</sup> támogatja az energiaszolgáltatások fejlesztését az intelligens fogyasztásmérőkből származó adatok, a keresletoldali válaszintézkedések és a dinamikus árak alapján. Teszi mindezt úgy, hogy közben tiszteletben tartja és előmozdítja az egyéneknek a személyes adatok védelmére vonatkozó jogát, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 8. cikke ír le, és biztosítja a fogyasztók magas szintű védelmét is (a Charta 38. cikke).

A harmadik energiacsomag nem tűz ki konkrét megvalósítási célt az intelligens fogyasztásmérésre a gázágazatban, de a kiskereskedelmi piacokról szóló értelmező dokumentum<sup>15</sup> kimondja, hogy „elfogadható határidőn belül” meg kell valósítani.

Az intelligens mérési rendszerek területén az elmúlt években számos előrehaladás történt. Mivel a villamos energiára vonatkozó költség-haszon elemzések az esetek több mint kétharmadában kedvező eredményt hoztak, a tagállamok elkötelezték magukat az intelligens fogyasztásmérés bevezetésének folytatása mellett (vagy már be is fejezték azt). Három tagállamban (Finnország, Olaszország és Svédország) már közel 45 millió intelligens fogyasztásmérőt helyeztek üzembe, ami az EU-ban 2020-ig tervezett telepítések 23%-át jelenti. Becsléseink szerint a bevezetésre vonatkozó kötelezettségvállalások összesen mintegy 45 milliárd EUR beruházást tesznek ki, amely a villamos energia mérésére 200 millió intelligens fogyasztásmérő (ez az összes európai fogyasztó körülbelül 72%-a), a gáz mérésére pedig 45 millió fogyasztásmérő (a fogyasztók 40%-a) 2020-ig történő üzembe helyezésére irányul. Ezek a számadatok biztatók. Azt mutatják, hogy azokban a tagállamokban, amelyekben az intelligens fogyasztásmérés bevezetéséről kedvező értékelés született, a villamos energia terén a megvalósítás aránya meghaladja a harmadik energiacsomagban megállapított 80%-os célkitűzést, de elmarad az uniós 80%-os megvalósítási aránytól. Ez egyben azt is mutatja, hogy az intelligens fogyasztásmérés bevezetésére vonatkozó üzleti esettanulmány még nem bizonyult egészen meggyőzőnek Európa minden országában, a gáz esetében pedig még nehezebb a helyzet.<sup>16</sup>

## 6. Konklúzió – A jogalkotás iránya

A *Tiszta energia minden európainak* jogalkotási javaslatcsomag az energiahatékonyság, a megújuló energiák, a villamosenergia-piac kialakítása, a villamosenergia-ellátás biztonsága és az energiaunió kormányzása kérdéseivel foglalkozik. Emellett a Bizottság új irányt határoz meg a környezetbarát tervezésben, valamint stratégiát javasol az összekapcsolt és automatizált mobilitás számára.

A csomag egyes elemei a tiszta energiaforrásokkal kapcsolatos innováció felgyorsításával és az európai épületek felújításával foglalkoznak. Tartalmaz a köz- és magánberuházások mozgósítására, az uniós ipar versenyképesebbé tételére, illetve a tiszta energiákra való átállás társadalmi hatásainak mérséklésére hivatott intézkedéseket is. Keressük a lehetőségeket

<sup>14</sup> 2012/27/EU irányelv.

<sup>15</sup> Európai Bizottság 2010.

<sup>16</sup> EURÓPAI BIZOTTSÁG 2014.

arra, hogy az EU miként erősítheti meg vezető pozícióját a tiszta energiákat alkalmazó technológiák terén, és segíthet a harmadik országoknak szakpolitikai céljaik elérésében.

## Bibliográfia

### Irodalom

- BULLOCK, Cary – CARAGHIAUR, George (2001): *Guide to Energy Services Companies*. Lilburn, Fairmont Press.
- Európai Bizottság (2010): *A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2009/72/EK irányelvhez és a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2009/73/EK irányelvhez fűzött értelmező dokumentum*. Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 2010. január 22.
- Európai Bizottság (2011a): *Energiahatékonysági terv 2011*. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, COM/2011/109, 2011. 03. 08.
- Európai Bizottság (2011b): *Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve*. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, COM/2011/112/4, 2011. 03. 07.
- Európai Bizottság (2011c): *Intelligens hálózatok – az innovációtól a megvalósításig*. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, COM/2011/202, 2011. 04. 12.
- Európai Bizottság (2014): *Az intelligens fogyasztásmérés megvalósításának értékelése az EU-27-ben, különös tekintettel a villamos energiára*. A Bizottság jelentése, COM/2014/0356, 2014. 06. 17.
- SMART 2020: Enabling the Low Carbon Economy in the Information Age* (2008). A report by The Climate Group on behalf of the Global eSustainability Initiative (GeSI). London – New York – New Delhi – Brussels, The Climate Group – GeSI. Elérhető: [www.smart2020.org/\\_assets/files/02\\_smart2020Report.pdf](http://www.smart2020.org/_assets/files/02_smart2020Report.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 04. 30.)

### Jogforrások

- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 211/55, 2009. 08. 14.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 211/94, 2009. 08. 14.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 315/1, 2012. 11. 14.)



# Az Innovatív Unió Program és az Egységes Hatályú Európai Szabadalom

*Tattay Levente*

## Absztrakt

Az egységes hatályú európai szabadalom létrehozásához a politikai akaratot az Európa 2020 stratégia biztosította. Az egységes hatályú európai szabadalom intézményének előkészítése a 2007–2013 közötti időszakban valósult meg. A rendszert alkotó normák: az Európai Parlament és a Tanács 2012. december 17-i 1257/2012/EU rendelete az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködés végrehajtásáról, a 2012. december 17-i 1260/2012/EU rendelet az egységes hatályú európai szabadalmak fordítását szabályozza, és 2013. február 19-én aláírták az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozásáról szóló megállapodást. A nemzetek felett álló egységes uniós oltalom rendszere a hivatalos elvárások ellenére legkorábban 2018-ban léphet hatályba.

**Kulcsszavak:** *regionális rendszer, uniós szabadalom, versenyképesség, szabadalmi csomag, Európai Szabadalmi Bíróság*

## 1. Az Európa 2020 stratégia

A 2010–2020 közti időszakra vonatkozóan az Európa 2020 stratégiát hirdették meg, amelyet az Európai Tanács 2010. június 17-i ülésén fogadott el. Az Európa 2020 stratégia mögött majdnem 20 év uniós innovációs politika és figyelemre méltó eredmények állnak. Az eltelt idő alatt Európa innovációs teljesítménye folyamatosan javult. Az integráció legfontosabb stratégiai célkitűzéseit az *Európa 2020 az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája* című dokumentum [COM(2010) 2020 végleges] és ennek részeként az *Innovatív Unió* program tartalmazza. Az EU 2020 stratégia öt számszerűsített célt tűzött ki.

### 1.1. A kutatás-fejlesztés feltételeinek javítása

A kutatás-fejlesztés feltételeinek javítása olyan értelemben, hogy a köz- és magánszféra beruházásainak együttes mértéke elérje a GDP 40%-át. A stratégiának további alapvető célkitűzése a kutatás-fejlesztési ráfordítások 3%-ra emelése volt.



A kutatás és az innováció új munkahelyeket teremt, hatására növekszik a jólét és emelkedik az életszínvonal.

### **1.2. A képzettségi szint javítása**

A képzettségi szint javítása, amely feltételezi annak elérését, hogy 10% alá csökkenjen a korai iskolaelhagyók aránya, és 40% fölé emelkedjen a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya.

### **1.3. Foglalkoztatottság növelése**

A 20–64 éves korosztály foglalkoztatottságának 75%-ra emelése.

### **1.4. Az energiapolitika racionalizálása**

Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának az 1990-es szinthez képest 20%-os csökkentése, a megújuló energiaforrások arányának 20%-kal való növelése a teljes energiafogyasztásban.

### **1.5. A szegénység leküzdése**

A társadalmi befogadás erősítése a szegénység csökkentésével, és 20 millió ember kiemelése a kirekesztődés fenyegetettségéből.

## **2. Innovatív Unió program**

Az Európa 2020 stratégia hét zászlóshajó kezdeményezést tartalmaz, amelyből a következő három közvetlen kutatási és innovációfejlesztési rendeltetéssel bír:

### **2.1. Az innováció feltételeinek javítása**

Az *Innovatív Unió* program az Európa 2020 távlati terv lényeges része, amelynek célja az innováció- és kutatásfinanszírozási feltételek javítása. Az EU jövőbeli életszínvonala attól függ, hogy képesek-e innovatív megoldásokat találni a termékek, szolgáltatások, valamint a gazdasági és társadalmi folyamatok és modellek számára. Az innovációs tevékenység olyan tevékenység, amely a gazdasági tevékenység hatékonyságának, jövedelmezőségének javítására, illetve kedvező társadalmi és környezeti hatások elérésére irányul, magában foglalja a tudományos, műszaki, szervezési, gazdálkodási és kereskedelmi tevékenységet. Az innováció ezért került az Európa 2020 stratégia középpontjába.

Az innováció hatékonyságának nagyszerű példái vannak. Itt elég a 19. században elmaradott Japán látványos gazdasági fejlődésére (jelenleg az egyik vezető ipari állam) és a *finn csodára* gondolni. A finn high-tech ipar (lásd például Nokia) évente több mint 5 milliárd euró pluszjövedelmet termel.

## 2.2. Európai digitális menetrend

Az *Európai digitális menetrend* célja az egységes digitális piac előnyeinek kihasználása.

## 2.3. Hatékony iparpolitika

Az *Iparpolitika a globalizáció korában* célja a vállalkozások, különösen pedig a kis- és közepes vállalkozások üzleti környezetének javítása.

## 3. Az Innovatív Unió program hatása a jogalkotásra a szellemi alkotások terén

### 3.1. Az Innovatív Unió program keretében hozott jogi szabályozás

Az Innovatív Unó program fontos célkitűzése az innováció jogi alapjainak és a szellemi alkotások jogi szabályozásának tökéletesítése.

Az elmúlt 5 évben jelentős jogi szabályozásra került sor, több mint egy tucat jogszabály meghozatala valósult meg, amelyek közül korszakos jelentőségűek:

- az uniós védjegyrendszer létrehozatala,
- a know-how-k harmonizációjának megvalósítása és
- különösen az egységes hatályú európai szabadalom rendszerének létrehozatala.

### 3.2. A központi uniós iparjogvédelmi rendszerek

A szellemi alkotások terén minél hatékonyabb központi rendszerek működtetése az Európai Unió létérdeke. Az integráció legjelentősebb versenytársai nemzetállamok, ahol az iparjogvédelmi alkotások bejelentése, engedélyezése nyilvánvalóan gyorsabb, olcsóbb és hatékonyabb, mint az Európai Unió párhuzamosan működő szabadalmi hivatalaiban.

A központi iparjogvédelmi rendszerek létrehozása jelentős versenyelőnyt jelent, hatékony védelmet biztosít, erős, értékes és egész Unióra kiterjedő európai szabadalmak, védjegyek, formatervezési minták, védett növényfajták, valamint földrajzi árujelzők létrehozásával jár. A központi engedélyezési rendszer egységes anyagi jogi és eljárási előírások mellett olcsóvá is teszi az engedélyezést.

A központi rendszerek hiánya jelentős versenyképességi hátrányt jelent. Ezért hozták létre az iparjogvédelem területén a közösségi rendszereket:

- a földrajzi árujelzők terén 1992-ben,

- a védjegyek terén 1994-ben,
- a növényfajta-oltalom terén 1994-ben,
- a formatervezési minták terén 2002-ben,
- 2010-től pedig napirenden van az egységes hatályú európai szabadalom kidolgozása.

## **4. A jelenlegi helyzet tarthatatlansága**

### **4.1. Magas költségek**

A rendelkezésre álló adatok szerint jelenleg elrettentően magasak az európai szabadalmi bejelentés költségei. Egy európai szabadalmi bejelentés költsége 54 000 euró (+ügyvivői költség), ami meghaladja a 16 millió forintos nagyságrendet. Ugyanakkor az Egyesült Államokban csak 17 000 euró, Japánban 12 000 euró a szabadalmi bejelentés összköltsége.

### **4.2. Az eljárás bonyolultsága és nehézsége**

A tradicionális európai szabadalmakkal kapcsolatos eljárás nehézsége és bonyolultsága régóta fejtörést okoz a szakembereknek. Ha egy vállalkozás például 10 uniós államban igényel hagyományos európai szabadalmat, azt mindegyik országban érvényesíteni kell, nem egyszerre szűnnek meg a szabadalmak, és mind a 10 államban évente külön fenntartási illetéket kell fizetni, bitorlás esetén különböző nemzeti hatóságok előtt kell pereskedni. Ha lemond valaki az európai szabadalmáról, azt mind a 10 államban eszközölnie kell.

### **4.3. A kodifikációs törekvések kudarca**

Már a múlt század 70-es éveiben a jogharmonizáció alapkérdése volt a nemzetek felett álló közösségi szabadalom létrehozása, ami 1975-ben megvalósulni látszott. A jelenlegi kezdeményezés előzményeként különlegesen fontos szerepet töltött be az 1975. december 15-én Luxemburgban aláírt Közösségi Szabadalomról szóló Egyezmény. A Közösségi Szabadalomról szóló Egyezményt 1985-ben és 1989-ben módosították és kiegészítették.

A közösségi szabadalmi rendszer indítását és az úgynevezett luxemburgi egyezmény hatálybalépését 1992-re tervezték, azonban ratifikációjára eddig nem került sor.

1999-ben adták közre az innováció szabadalmaztatás útján történő fejlesztéséről szóló közleményt, amely az európai innováció kulcskérdésének a közösségi szabadalom létrehozását és az európai szabadalmi oltalmi rendszer továbbfejlesztését tekintette.

Később rendeleti formában kívánták létrehozni a közösségi szabadalmat. Ennek végleges változata már 2000-ben elkészült, hatálybalépése viszont megtört az országok ellenállásán.

## 5. Törvénykezési csomag az egységes európai szabadalomról, az Európai Szabadalmi Bíróság felállítása

### 5.1. Politikai akarat megjelenése az egységes európai szabadalom létrehozására

2007-ben a munka a regionális szabadalmi rendszer létrehozására új lendületet kapott. Arról döntött az EU Versenyképességi Tanácsa, hogy a közösségi szabadalom létrehozatalára irányuló munkálatokat folytatni kell.

A politikai akarat az egységes, nemzetek felett álló regionális rendszer létrehozására a 2010-ben meghirdetett Európa 2020 stratégia keretében alakult ki.

Az EU Versenyképességi Tanácsa 2012. december 10-i ülésén politikai megállapodás született a teljes *szabadalmi csomagról* és ebben az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozataláról. Michel Barnier, a belső piacért és a szolgáltatásokért felelős biztos kijelentette, hogy „Európa versenyképessége szempontjából kulcsfontosságú, hogy a fejlesztők minél hamarabb részesüljenek a régóta várt egységes európai szabadalom számtalan előnyében”.

### 5.2. Egységes törvénykezési csomag

Az egységes szabadalomra, a nyelvi rezsimre és az Európai Szabadalmi Bíróságra vonatkozó rendeleteket egységes törvénykezési vagy szabadalmi csomagnak nevezik. A csomag három egységből áll.

Az egységes európai szabadalomról szóló alapvető rendelkezéseket az Európai Parlament és a Tanács 2012. december 17-i 1257/2012/EU rendelete tartalmazza.

A 2012. december 17-i 1260/2012/EU rendelet az egységes hatályú európai szabadalmak fordításával kapcsolatos követelményeket fekteti le.

2013. február 19-én, a Versenyképességi Tanács ülésén az EU-tagállamok (24 ország) aláírták az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozásáról szóló megállapodást.

### 5.3. Egységes Szabadalmi Bíróság

A szabadalmakkal kapcsolatos jogvitákat jelenleg különböző nemzeti bíróságokon kell rendezni. Túl azon, hogy ezek a jogviták rendkívül költségesek és időigényesek, a széttagoltság azzal is fenyeget, hogy különböző tagállamokban eltérő ítéletek születnek, ami jogbizonytalansághoz vezet.

Az egységes európai szabadalmi bíróságok felállítása döntő jelentőségű az egységes hatályú európai szabadalom működése szempontjából.

### 5.4. Európai Szabadalmi Bíróság

Az Európai Szabadalmi Bíróság legfontosabb intézménye – az elsőfokú bíróság – Párizsban lesz. A vegyészeti-gyógyszeripari szabadalmak elbírálásának központja Milánóban lesz, a gépészeti ügyek Münchenbe kerülnek. A bírák képzése Budapesten fog megvalósulni.

A másodfokú bíróság székhelye Luxemburg, Ljubljana és Lisszabon közvetítői és választottbírói központnak ad otthont.

Az alábbi dokumentumok elkészítésére is sor került:

- bírósági eljárási szabályzat,
- egységes hatály bejegyzésével kapcsolatos szabályzat,
- fordítási kompenzációs mechanizmus,
- egységes hatályú európai szabadalom díjszabályzata,
- az államok közötti díjakra vonatkozó felosztási kulcs szabályzata,
- privilégiumok és immunitások szabályzata,
- felügyelőbizottsági szabályzat,
- fenntartási díjak szabályozása.

Az európai szabadalom megadásával és az egységes szabadalmi oltalom rendszerének fenntartásával és igazgatásával kapcsolatos összes költséget fedezi, és az Európai Szabadalmi Szervezet részére a szabadalmaztatással kapcsolatban befizetett díjak e szervezet kiegyensúlyozott költségvetésének biztosításához.

## 6. Az Egységes Európai Szabadalom (EESZ)

### 6.1. Az egységes oltalom lényege

Az egységes hatályú európai szabadalmak fő jellemzője azok egységes jellege, vagyis az, hogy egységes oltalmat nyújtanak és azonos joghatással bírnak valamennyi résztvevő tagállamban. Az egységes hatályú európai szabadalom korlátozása, átruházása, megsemmisítése vagy az oltalom megszűnése csak az összes résztvevő tagállam vonatkozásában lehetséges. Az egységes hatályú európai szabadalom hasznosítására a résztvevő tagállamok területének egészére vagy egy részére vonatkozóan lehet engedélyt adni.

### 6.2. Nemzeti szabadalomként kezelés

Az egységes hatályú európai szabadalmat – mint a vagyoni forgalom tárgyát – annak teljességében és valamennyi részt vevő tagállamban – mint a bejelentő lakóhelye, üzleti tevékenységének fő helye vagy telephelye – alapján nemzeti szabadalomként kell kezelni. A szabadalmat az oltalomból eredő jogok saját nemzeti joga szerint illetik meg.

### 6.3. Az Európai Szabadalmi Hivatal

Az egységes európai szabadalom főhatósága a Münchenben székelő Európai Szabadalmi Hivatal (ESZH), amelynek a hatáskörébe tartozik az egységes hatályú európai szabadalom átruházása, megsemmisítése és megszűnésének megállapítása.

Az Európai Szabadalmi Hivatal eljár

- az egységes hatály iránti kérelmek kezelésével;

- az egységes hatály, valamint az egységes hatályú európai szabadalomra vonatkozó bármely korlátozással, hasznosítási engedéllyel kapcsolatos ügyekben.

Az Európai Szabadalmi Hivatal feladata továbbá a fenntartási díjak beszedése és felosztása, valamint az ESZH hivatalos nyelveitől eltérő nyelven európai szabadalmi bejelentést tevő bejelentők fordítási költségeinek visszatérítése.

#### **6.4. A tradicionális európai szabadalmi rendszer fennmaradása**

Tradicionális vagy hagyományos szabadalmi rendszeren az 1973. évi Európai Szabadalmi Egyezmény alapján több mint negyven éve folyamatosan működő rendszert értjük.

Az egységes hatályú európai szabadalom a tradicionális európai szabadalmi rendszerbe illeszkedik bele. A tradicionális és az egységes hatályú európai szabadalmak szövege azonos. Európai szabadalom egységes európai szabadalomként való lajstromozása csak akkor lehetséges, ha a megadott egységes európai szabadalom igénypontjai valamennyi államban egyformák.

Az egységes európai szabadalom nem szorítja ki a tradicionális európai szabadalmak intézményét.

Amennyiben az európai szabadalmat megadják, egy hónapon belül lehet kérelmezni egységes európai szabadalom megadását. Amennyiben ilyen kérelem nem érkezik, 3 hónapos határidővel lehet kérni tradicionális európai szabadalmak engedélyezését.

#### **6.5. A nyelvi előírások könnyítése**

Háromnyelvű rendszert (német, angol, francia) kívánnak alkalmazni. Az egységes európai szabadalom elnyeréséhez a bejelentőnek az engedélyezéstől számítva legkésőbb egy hónap múlva saját költségén be kell nyújtania:

- az angol nyelvű szabadalom teljes szövegének fordítását az Európai Unió egy másik hivatalos nyelvén, vagy
- ha a szabadalom nyelve német vagy francia, a szabadalom angol nyelvű fordítását az egységes európai szabadalom engedélyezésére vonatkozó kérelemmel együtt.

Az angolról másik nyelvre fordítás kötelezettsége 12 év átmeneti időszak lejártával meg fog szűnni. Ezen átmeneti időszak alatt minden szabadalmi iratnak kell rendelkeznie egy angol és nem angol verzióval. A nem angol változat német és francia bejelentéseknél értelemszerűen német vagy francia nyelvű. Az angol nyelvű bejelentéseknél bármelyik uniós állam nyelve, így a magyar is szóba jöhet.

## **7. Előnyök és hátrányok, hatálybalépés**

### **7.1. A bejelentések számának várható megnövekedése**

A Bizottság évi 10–30 ezer egységes szabadalom megadásával számol, szakértői pedig azt jósolják, hogy pusztán az egységes szabadalom bevezetésének hatására az EU-t megcélzó szabadalmi igények száma 24%-kal meg fog ugrani.

### **7.2. A fordítások olcsóbbá válása**

A fordítások olcsóbbá válása valószínűsíthető. Ez abból ered, hogy egyrészt kevesebb nyelvre kell lefordítani a szabadalmi leírásokat, másrészt a tervezett gépi fordítások bevezetése hozzá fog járulni az adminisztratív eljárások egyszerűsítéséhez.

### **7.3. Költségtakarékosság**

Az Európai Bizottság számításai szerint az egységes hatályú európai szabadalom költsége a mai költségek legfeljebb 20%-át fogja kitenni (a teljes fordítási költség 680 euró alá mehet), az egységes bíraskodás bevezetése pedig 150–300 millió eurós megtakarítást hozhat évente az érintett vállalkozások oldalán.

### **7.4. Eljárási egyszerűsítések**

Egyszerűsítést eredményez, hogy a csatlakozott országok területére egyetlen hatályosítási cselekménnyel szerezhető majd oltalom. A szabadalmak nemzeti szintű hitelesítésének eltörlése komoly adminisztratív teher megszüntetését jelenti.

### **7.5. Hátrányos a kis államokban a bejelentési számok stagnálása**

Idáig évente körülbelül 50 európai szabadalmi bejelentést nyújtottak be Magyarországról. A magyar szakemberek számára – az érintettek szerint – a díjak szerény csökkentése nem fog kiváltani nagyobb aktivitást.

### **7.6. Hátrányok a magyar fejlesztők számára**

Magyarországon évente 2800 európai szabadalmat érvényesítettek. A számítások szerint a rendszer életbe léptetésével húszszorosára fog nőni az érvényes szabadalmak száma, mivel minden megadott szabadalom automatikusan Magyarországon is érvényes lesz, ezért a műszaki fejlesztőknek jelentős kutatásokat kell folytatnia abban a vonatkozásban, hogy kutató-fejlesztő munkáik során nem ütköznek-e egységes hatályú európai szabadalmakba.

## 7.7. Hátrány a magyar kis és középvállalatok számára

A tradicionális európai szabadalmi bejelentések mintegy kétharmad részét eddig is döntően amerikai, kínai, japán és német nagyvállalkozások tették. A multik által tett bejelentések száma előreláthatólag 20%-kal fog nőni a kkv-k rovására.

Az európai vállalkozóknak a belső piacon az amerikai, japán és más szabadalmak számának várható ugrásszerű megnövekedésére tekintettel a mainál jóval több szabadalmi jogi korláttal kell számolniuk a csúcstechnológia területein.

## 7.8. Hatálybalépés

Az eredeti elképzelések szerint a teljes uniós szabadalmi rendszer 2014-ben vagy akkor lép hatályba, ha legalább 13 ország (köztük Németország, Franciaország és Nagy-Britannia) ratifikálja a bírósági szerződést.

### 7.8.1. Hatálybalépés kötése az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló Egyezményhez

Az egységes hatályú európai szabadalmi rendszerhez elválaszthatatlanul hozzátartozik az Egységes Szabadalmi Bíróság működése. A rendszer hatálybalépését ezért a Bíróságról szóló nemzetközi egyezmény hatálybalépéséhez kötik.

### 7.8.2. A hatálybalépés elhúzódása

2017 októberében a szabadalmi rendszer még mindig nem működött. Két állam maradt ki a rendszerből: Spanyolország és Lengyelország.

A ratifikáció 2017 szeptemberéig már 14 állam részéről megtörtént, 2014-ben Ausztria, Franciaország, Belgium, Dánia, Málta és Svédország, 2015-ben Luxemburg és Portugália, 2016-ban Bulgária, Finnország és Hollandia, 2017-ben Olaszország, Litvánia és Észtország ratifikálta az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozásáról szóló megállapodást.

### 7.8.3. Várható hatálybalépés

Németország és az Egyesült Királyság döntése rövid időn belül, legkésőbb 2018-ban várható. Valószínűsíthető, hogy a rendszer ettől az időponttól megkezdí működését.

Az Egyezmény Magyarországon sem lépett hatályba. Jelenleg az Alkotmánybíróság vizsgálja, hogy a hatáskör átadása az Európai Szabadalmi Bíróság számára nem alkotmányellenes-e.



## Bibliográfia

### Irodalom

- CARAYANNIS, Elias G. – KORRES, George M. (2013): *The Innovation Union in Europe: A Socio-Economic Perspective on EU Integration*. Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.
- GRANIERI, Massimiliano – RENDA, Andrea (2012): *Innovation Law and Policy in the European Union*. Milan, Springer.
- HORVÁTH Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- KUR, Anette – DREIER, Thomas (2013): *European Intellectual Property Law*. Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.
- PINTZ György (2014): *Találd fel magad – avagy a siker szabadalma*. Budapest, Pintz és Társai Szabadalmi, Védjegy és Jogi Iroda.
- TATTAY Levente (2014): *A szellemi alkotások jogvédelme az Európai Unióban*. Budapest, Pázmány Press.
- TATTAY Levente (2016): *Versenyképesség és szellemi alkotások az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.

### Jogforrások

- Az Európai Parlament és a Tanács 1257/2012/EU rendelete (2012. december 17.) az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködés végrehajtásáról
- A Tanács 1260/2012/EU rendelete (2012. december 17.) az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködésnek az alkalmazandó fordítási szabályok tekintetében történő végrehajtásáról
- Az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozásáról szóló megállapodás, 2013. 02. 19. (2013/C 175/01)

# Digitális kihívás, kifejezetten a számítógépes bűnözés gazdasági hatásáról

*Véger Alexandra*

## Absztrakt

A számítógép és az internet elterjedésével a gazdasági bűncselekmények közül folyamatosan nőtték ki magukat a számítógépes bűncselekmények vagy más néven a *cyber crime*. A számítógépes bűnözés modern világunkban az egyik legveszélyesebb, sokarcú bűncselekményként van jelen.

A számítógépes bűnözés elterjedése és szerteágazása új fogalmakat teremtett, ezzel is megváltoztatva az elkövetők, sértettek körét, az elkövetők motivációját, a bűncselekménnyel okozott kár mértékét, terjedelmét és annak jelentőségét. A cyber crime megjelenése jogalkotási problémákat is felvetett.

A gazdaság, a kereskedelem folyamatos átalakuláson megy keresztül, napjainkban az információs társadalomra épül. A gazdaság szereplői számára az informatikai eszközök nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy bizonyos vevői körhöz eljussanak, nyomon kövessék gazdaságukat, az üzletkötések könnyebben megvalósuljanak. Az új technológia kölcsönhatásba került a társadalommal. Megváltoztak a fogyasztói igények és a piaci szereplők eszköztára arra, hogy gazdaságukat növeljék. A technológia fejlődése már mindenkit körülvesz, eszközök sokféleségében, bővülő tudással, nem utolsósorban különböző méretben.

Az innováció pozitív hatásai mellett negatívumként emelném ki a számítógépes bűnözés megjelenését és elterjedését. Rátermettek elkövetők kiaknázzák azokat a technikai hézagokat, amelyek lehetőséget teremtenek arra, hogy nagy terjedelemben, több sérültet egyszerre megtámadva hálózatokat, rendszereket megbénítsanak, akár profitálnak belőle, akár nem.

A radikális fejlődés magával hozta az áldás-átok dilemmáját, hiszen az informatikával lehet élni és visszaélni. A számítógépes bűnözés által okozott erkölcsi és anyagi kár igen jelentős, nemcsak a szolgáltatókat érinti, hanem a felhasználóknak is van vesztenivalójuk. Mindenki potenciális áldozattá válik, amint csatlakozik a hálózatra.

A számítógépes bűnözés a társadalom jövőbeli szerkezetére milyen hatással lehet, milyen nyomást gyakorol a társadalom tagjaira, hogyan lehet egy lépéssel előtte járni?

**Kulcsszavak:** *internetes bűncselekmény, számítógépes bűnözés, internetes csalás, cyber-(kiber-)tér, kár*

## 1. A számítógépes bűnözés kialakulásának meghatározó fordulatai

1880-as feltalálása óta a számítógépek elterjedése és hálózati összekapcsolódása a társadalmi-gazdasági élet minden szintjét érinti, máig folyamatosan formálás alatt tartja.<sup>1</sup> Az első számítógépes bűncselekményt 1959-ben rögzítették, amikor az amerikai Walston and Co. alelnöke 250 000 dollárt sikkasztott hamis lyukkártyák segítségével, ám ez az eset akkoriban kivételesnek számított, így ennek a tettnek nem volt nagy visszhangja. Jack S. Kilby 1958-ban az integrált áramkör feltalálásával a harmadik generációs számítógépek tömegtermelését indította meg. 1968 és 1974 között az Equity Funding Corporation cég munkavállalói hamis kötvényeket készítettek, fiktív kifizetések céljából használták a szervezet készülékeit, ekképp csaltak ki 2 000 000 dollárt a vállalkozásból. Az 1959-es Walston and Co. bűncselekménnyel ellentétben ez a bűncselekmény bekerült a Guinness Rekordok könyvébe.<sup>2</sup>

Az 1990-es évek közepétől elterjedt az internethasználat, ami által a bűnözés újabb és változatosabb formát ölthetett. Az internet meggyorsította az információáramlást, lerövidítette az ügyintéztést, a kapcsolatteremtést, a rögzítést, az adatfeldolgozást, vagyis megkönnyítette az életünket.

A számítógépet érintő bűncselekmények hazánkban az 1990-es években jelentek meg. Néhány éven át a számuk elenyésző maradt, azonban a gyors fejlődés és a különböző eszközök rohamos tempójú, változatos fejlesztése révén megugrott a számítógépes bűncselekmények száma az évek során.<sup>3</sup>

## 2. A számítógépes bűnözés jellegzetességei

### 2.1. Fogalmi meghatározásai

Maga a számítógépes bűncselekmény fogalma Mühlentől származik, aki minden olyan bűncselekményt ide ért, amelynek eszköze vagy célja a számítógép. Azonban a definíció meghatározása tekintetében nincsen egységes szakirodalmi álláspont. Ennek legfőbb oka, hogy ezen bűncselekményeknek változatos arcai vannak.<sup>4</sup> A többség a számítógépes bűnözésről, míg mások informatikai vagy adatbűnözésről beszélnek, megint mások számítástechnikai bűnözést emlegetnek, de találkozhatunk a hi-tech bűnözés fogalmával is. Viszont azonos az a nézőpont, hogy a számítógépes bűnözés egy gyűjtőfogalom, egymástól eltérő bűncselekményeket foglal magába.

Britz úgy fogalmaz, hogy a számítógépes bűncselekmény (*computer crime*) kifejezést olyan bűncselekményekre használjuk, amelyeket számítógéppel követtek el.<sup>5</sup> Ez az általános meghatározás lefedi az internetes és az offline cselekményeket, mint például az alkatrészlopást, a hamisítást, a szerzői jog megsértését, a hackelést és a gyermekpornográfiát. A számítógéppel kapcsolatos bűncselekmények alatt (*computer related crime*) olyan cselekményeket

<sup>1</sup> VEREBICS 2003, 6.

<sup>2</sup> NAGY 1999, 16.

<sup>3</sup> LACZI 2001a, 139.

<sup>4</sup> SZEGEDINÉ LENGYEL 2010, 368.

<sup>5</sup> BRITZ 2013, 6.

kell érteni, amelyekben a számítógép csak érintőlegesen jelenik meg, mint például amikor a lopás részleteit az elkövetők e-mail útján beszélik át. Digitális bűncselekmények (*digital crime*) azok a bűncselekmények, amelyekben az elektronikus adatnak van kiemelt szerepe, az azokhoz történő jogosulatlan hozzáférés, jogosulatlan terjesztésük, megváltoztatásuk, törlésük és károsításuk áll a középpontban. A kiberbűncselekményeket (*cyber crime*) az interneten keresztül követik el.<sup>6</sup> A kiberbűnözés inkább a fogalom tartalmára fókuszál egy egységesített definíció helyett. Főbb kategóriái: a számítógépes hálózatok feltörése, szoftverkalózkodás, ipari kémkedés, hitelkártyacsalás, gyermekpornográfia, elektronikus levélbombák és jelszószimatolók (*keyloggerek*).<sup>7</sup>

Ebből adódóan többféleképpen is lehet osztályozni a számítógépes és a számítógéppel elkövetett bűncselekményeket, figyelemmel arra, hogy a korábbi *hagyományos* bűncselekményeket mennyire átalakították, vagy kibővítették arculatukat, illetve új bűncselekményeket hoztak létre. A fejlődés magával hozta, hogy a számítógépes bűncselekmények száma és típusa folyton változik, például megjelentek az adatmanipulálás útján elkövetett számítógépes csalások, bankkártyával való visszaélés, szoftverhamisítás stb.

## 2.2. A számítógépes bűnözés jellemzői

A számítógépes bűncselekmények jelensége sajátos jogi értelmezést, elemzést, jogalkotást, joggyakorlatot és bűnözés elleni védelmet kíván meg; különösen az elkövetési hely(ek), az elkövetés ideje, eszköze, az elkövető jelleme és a különleges infrastrukturális berendezkedés igényel jellegzetes kiaknázást. Gazdasági hatása összefügg a számítógépes bűnözés jellemzőinek ismeretével.

### 2.2.1. Gyorsaság és a technológia

A korszerű számítógépes eszközök nélkül elképzelhetetlen a számítógépes bűnözés létezése. Ez a technológiai fejlődés realizálódik már az előkészületi fázisban, vagyis a szoftverek beszerzése, azok kezelésének megismerése, elsajátítása, valamint a biztonsági rendszerek és azok feltörésének kiismerése. Egyúttal az elkövető olyan szakmai rutint és szakmai színvonalat sajátít el,<sup>8</sup> hogy gyorsan, váratlanul, az időzítés kérdése nélkül (mindegy, hogy az elkövető a számítógép előtt ül vagy sem) követi el a bűncselekményt.

### 2.2.2. Potenciális elkövető

A számítógépes bűncselekmények esetében sincs az másképp, mint hogy az elkövető mindent megtesz azért, hogy kilétére ne derüljön fény, de a szokásos formális torzító tényezők hatásán kívül más, speciális faktorokat is számba kell venni a nyomozás során. Egyrészt

<sup>6</sup> SORBÁN 2016, 152.

<sup>7</sup> ADLER–MÜLLER–LAUFER 2005, 403–405.

<sup>8</sup> CSEPELI 2010, 20–25.

a fejlődő technika gyorsasága, a kontinenseket is áthidaló elektronikus hálózat, valamint a titkosítási és rejtőzködési számítógépes technikai megoldások kiapadhatatlan forrása az elkövető számára nagy teret biztosít a rejtőzködésre. A sértettek a jó hírnevük megőrzése érdekében, a saját házukon belül kívánják eltussolni ezeket a büntetendő cselekményeket. Az elkövetők köre magasan képzett, többségük alkalmi haszonszerzés céljából követi el a bűncselekményt. Azonban az elkövetők másik köre nem rendelkezik szakértelemmel, de a hecc kedvéért vagy kihívásként véghez viszi cselekményét.

Napjainkban több kategória szerint lehet besorolni (például haszonszerzési cél, szakértelemmel rendelkezés, motiváció alapján) jelen bűnözés elkövetőit. Többek között megkülönböztetünk hackereket,<sup>9</sup> crackereket,<sup>10</sup> pheakeket,<sup>11</sup> kalózkodókat, vírusírókat, cypherpunkokat<sup>12</sup> és anarchistákat.<sup>13</sup>

Az elkövetők általában fiatalok, magasan képzettek, magas intelligenciájú szakemberek, akik 2–3 fővel szerveződve követik el a bűncselekményeket. Ravasz elkövetési módszerekkel és előre kitervelten dolgoznak.<sup>14</sup> Egyre növekszik azon fiatalok megjelenése a cybertérben, akik frusztráltak, érzelmileg labilisak, akik a koruknál fogva nem érzik tettük súlyos következményeit.<sup>15</sup>

### 2.2.3. Elkövetési terület, nemzetköziség

Mivel az internet és a technikai vívmányok összekapcsolják a világot, változásokat is hoznak magukkal a gazdaságban, a politikában és a társadalmi mindennapokban. Az internet egy olyan virtuális világot teremtett meg, amelynek nincsenek államhatárai. Mivel a bűncselekmények jellegzetesen globális területet fednek le, hosszabb ideig tarthat a bűjócscsa az elkövető és a nyomozó hatóság között. A leginkább kedvelt elkövetési területek egyrészt a politikai, igazságszolgáltatási vagy akár a titkos rendszerek (például a BM nyilvántartási rendszere), másrészt a gazdasági réteg és a pénzügyi világ.

## 3. Az okozott kár mértékének vizsgálata

A számítógépes bűnözés fogalma magában foglalja azon tipikus vagyoni elleni bűncselekményeket is, amelyek tárgya a számítógép, például lopás, rongálás, csempészet. Ha a számítógép a bűncselekmény eszköze, akkor további bűncselekmény valósul meg, például a rendszerkárosító programok küldésével, e-mail-bombázással, hackerek tevékenységével, illegális áruk forgalmával, kereskedelmével, szoftverek másolásával, terjesztésével, személyiségi jogok megsértésével stb. Hosszasan lehetne taglalni mindazokat a deliktu-

<sup>9</sup> A hackerek motivációja lehet például a károkozás, a kíváncsiság, az erőfitogtatás vagy a tapasztalatszerzés.

<sup>10</sup> A crackerek haszonszerzési céllal törnek be a védett rendszerekbe.

<sup>11</sup> A pheakek telefonvonalakba, illetve azok rendszereibe próbálnak betörni.

<sup>12</sup> A cypherpunkok olyan programokat írnak, amelyekkel bárki adatait erős kódolással láthatják el.

<sup>13</sup> MIZRACH 2000, 303–305.

<sup>14</sup> BALOGH 1998, 264–265.

<sup>15</sup> SZEGEDINÉ LENGYEL 2010, 373.

mok, ahol a számítógép tárgyként vagy eszközként jelenik meg, és a Btk.-t alapul véve további alcsoportokat lehet megkülönböztetni.<sup>16</sup>

A számítógépes bűnözés jellemzőinek megismerése után szemléltetés és célszerűség okán csak néhány számítógépes bűncselekményt veszek alapul az okozott kár mértékének vizsgálatához. Többek között az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalást, az információs rendszer vagy adat megsértését és az információs rendszer védelmét biztosító technikai intézkedés kijátszását veszem alapul.

Az 1. táblázat összefoglalja, hogyan alakult a fent megnevezett bűncselekmények száma 2015 és 2017 között. Az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalások száma 2015-höz képest 2017-ben 176%-os növekedést mutat. A másik két bűncselekmény tekintetében két kérdés merült fel. Egyrészt vagy arról van szó, hogy ténylegesen csökkent ezen bűncselekmények száma, vagy kiindulva a számítógépes bűnözés jellegzetességeiből, sajnálatos módon azt jelenti, hogy számos bűncselekményt nem sikerült feltárni.

1. táblázat

*Információs rendszert érintő bűncselekmények száma*

<b>Regisztrált bűncselekmények száma</b>	<b>2015. év</b>	<b>2016. év</b>	<b>2017. év</b>
<b>Információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás (Btk. 375. §)</b>	2 176	3 409	3 835
<b>Információs rendszer vagy adat megsértése (Btk. 423. §)</b>	520	702	450
<b>Információs rendszer védelmét biztosító technikai intézkedés kijátszása (Btk 424. §)</b>	15	44	6
<b>Összesen</b>	2 711	4 155	4 291

*Forrás:* Belügyminisztérium Koordinációs és Statisztikai Osztály<sup>17</sup>

Figyelemmel arra, hogy az információs rendszer védelmét biztosító technikai intézkedés kijátszása bűncselekmény esetében nem regisztráltak kárt, így fókuszba kerül az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás és az információs rendszer vagy adat megsértése bűncselekmények által okozott károk nagysága, amelyek milliós tétele kompenzálja ezt a hiányosságot. Ha továbbra is e három bűncselekményt vesszük alapul, a 2. táblázatban megjelenített összegek tükrözik a számítógépes bűnözésnek azt a gazdasági befolyásoló hatását, amely riadalmat kelt. Ahogy a táblázat is jól szemlélteti, arányosan megnövekedett az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalások száma és az általuk okozott kár mértéke. A kár mértéke 120%-kal nőtt. Ezzel összefüggésben össze kell vetni, hogy az okozott kárból mennyi térült meg.

<sup>16</sup> LACZI 2001a, 4–5.

<sup>17</sup> A regisztrált bűncselekmények száma az elkövetés helye szerint. Forrás: <https://bsr.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=https%3a%2f%2fbsr.bm.hu%2fBuncselekményiAdatok%2fRegisztr%c3%a1lt+b%c5%b1ncselekm%c3%a9nyek+sz%c3%a1ma+az+elk%c3%b6vet%c3%a9s+helye+szereint.xlsx> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

2. táblázat

*Információs rendszert érintő bűncselekmények által okozott kár*

Okozott kár	2015	2016	2017
<b>Információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás (Btk. 375. §)</b>	694 934 774 Ft	745 161 452 Ft	851 923 769 Ft
<b>Információs rendszer vagy adat megsértése (Btk. 423. §)</b>	43 071 923 Ft	373 780 Ft	2 500 000 Ft
<b>Információs rendszer védelmét biztosító technikai intézkedés kijátszása (Btk 424. §)</b>			
<b>Végösszeg</b>	738 006 697 Ft	745 535 232 Ft	854 423 769 Ft

Forrás: Belügyminisztérium Koordinációs és Statisztikai Osztály<sup>18</sup>

A 3. táblázat megdöbbentő értékeket mutat arra nézve – fókuszálva az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás által okozott kárra –, hogy a sértettek (legyen az természetes személy, gazdasági társaság) a bűncselekmény elszenvadását gazdaságilag mennyire megsínylették. A 2. és a 3. táblázatot összevetve az állapítható meg, hogy az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás által okozott kár és annak megtérülése 2015-ben elérte a 6,18%-os, 2016-ban 8,25%-os és 2017-ben 9,96%-os rátát. Az információs rendszer vagy adat megsértése által okozott kár mértéke jócskán lecsökkent 2017-ben. Azonban a megtérülés szempontjából hiányérzetünk van, hiszen a 2017-ben okozott 2 500 000,- Ft összegű kár nem térült meg mostanáig, vagy még nem rögzítették. Ha nem is a legfrissebb adatokat vetjük össze, hanem a 2015-ben az információs rendszer vagy adat megsértése által okozott kár mértékét és annak megtérülési összegét nézzük, csak 0,25%-os megtérülési rátát figyelhetünk meg.

3. táblázat

*Információs rendszert érintő bűncselekmények által okozott kár megtérülése*

Megtérült kár	2015	2016	2017
<b>Információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás (Btk. 375. §)</b>	45 569 692	61 484 371	84 731 907
<b>Információs rendszer vagy adat megsértése (Btk. 423. §)</b>	106 000		
<b>Információs rendszer védelmét biztosító technikai intézkedés kijátszása (Btk 424. §)</b>			
<b>Végösszeg</b>	45 675 692	61 484 371	84 731 907

Forrás: Belügyminisztérium Koordinációs és Statisztikai Osztály<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Az okozott és megtérült kár a bűncselekmények elkövetésének helye szerint. Forrás: <https://bsr.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=https%3a%2f%2fbsr.bm.hu%2fKarravonatkozoAdatok%2fK%c3%a1r+elk%c3%b6vet%c3%a9s+helye+szerint.xlsx> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)

<sup>19</sup> Az okozott és megtérült kár a bűncselekmények elkövetésének helye szerint.

Végezetül csak szemléltetés- és összehasonlításképpen a 4. táblázat a csalás büntett által okozott kár, valamint a megtérült kár mértékét és a kármegtérülési mutatókat tartalmazza. A táblázat jól szemlélteti, hogy míg a „hagyományos” csalás sokkal nagyobb károkat okoz, alacsonyabb a megtérülési rátája is. A 2015-ös évhez képest 2017-ben szinte a duplájára nőtt a „hagyományos” csalások száma, de elmondható, hogy a megtérült károk összege stagnáló mértéket mutat.

4. táblázat  
*Csalással okozott károk és megtérülésük*

Csalás (Btk.)			
Okozott kár	2015	2016	2017
	47 061 522 240	28 385 270 465	99 957 890 841
Megtérült kár	2015	2016	2017
	2 097 850 014	2 551 114 817	2 789 566 998
Kármegtérülési mutató (%)	2015	2016	2017
	4,46%	8,99%	2,79%

*Forrás:* Belügyminisztérium Koordinációs és Statisztikai Osztály<sup>20</sup>

A fentiek alapján az a következtetés vonható le, hogy a számítógépes bűnözés körében magas a látencia, alacsony a felderítési arány.<sup>21</sup> A nyomozást nehezítő tényezők mellett fel kell sorakoztatni azokat az előnyöket is, amelyek előmozdítják a nyomozás sikerességét. A számítógép rengeteg adatot rögzít, nyilvántartja például a tranzakciókat, kódokat, jelszavakat, akár kamerán keresztüli felvételeket is. Ezek a műveletek, paraméterek megformálhatják az elkövető(k) kilétét és elkövetési szokásai(ka)t. A büntetőeljárás törvényünk szabályozott eszközöket biztosít a számítógépes környezetben elkövetett bűncselekmények felderítéséhez (például elektronikus adat hozzáférhetetlenné tétele).<sup>22</sup>

## Összegzés

Nagyon sok tényező megakaszthatja a nyomozást, ezért a felderítés sikertelenül zárulhat. Többek között az interneten elkövetett bűncselekményeket későn észlelik, ami nagyban befolyásolja a bizonyítékok begyűjtését. Több tanulmány is ír arról, hogy milyen nyomozási nehézségek lépnek fel egy-egy számítógépes bűncselekmény feltérképezésekor.<sup>23</sup> A nyomozási nehézségek közé sorolható az is, hogy a szolgáltató a felhasználó adatait törli, e-mail-cím gazdát cserél, de olykor maguk a sértettek sem kívánnak nyilatkozni az őket ért támadásokról. A sértettek szégyenfoltként kezelik azt, hogy külső informatikai támadás áldozatai lettek, hiszen így elveszítik az ügyfeleik, befektetőik bizalmát.

<sup>20</sup> Az okozott és megtérült kár a bűncselekmények elkövetésének helye szerint.

<sup>21</sup> PARTI 2003, 180.

<sup>22</sup> LACZI 2001b, 2.

<sup>23</sup> PARTI 2004, 159.



Ezen bűncselekményeknek rengeteg a szürkezónája, amelynek kutatása nemcsak energiát emészt fel, hanem anyagilag is terhet jelent. Mindezek ellenére azonban, mint ahogy láthattuk, sokszor sikeresen zárul a felderítés.

Véleményem szerint nem csak a felderítési nehézségeket kell szem előtt tartani és azok leküzdésén fáradozni. Szükségessé válik más területeket is bevonni, amelyek támogatják a felderítést, és többszintű szemléletet is tudnak biztosítani. Foglalkozni kell a fiatalok számítástechnikai szokásaival, az online viselkedéskultúrájukkal és az így kialakult devianciával is. A másik terület, amelyet viszontagságosnak érzek, a szolgáltató felelősségi körének szabályozása, és a számára szükséges anyagi beruházások a védelem és a szűrés érdekében.

Álláspontom szerint már nemcsak az oktatási rendszerbe kell változásokat, újításokat beiktatni, hanem óvodai és bölcsődei foglalkozásokon is nagy szerepet kell játszania az informatikai védelemnek.

A bűncselekmények visszaszorítására a megelőzés a legjobb fegyver. Egyre elterjedtebb a *kiberterrorizmus* fogalma, amely új kihívást jelent a biztonságpolitikában. Ez egy olyan speciális területe az online térben megjelent terrorizmusnak, amely a jövő erőszakformáját ölti magára. A megemelkedett adatbevitelhez és -átvitelhez, az államok közötti gyors kommunikációhoz elengedhetetlenek az online platformok, ehhez viszont a legmagasabb védeltségi szintet kell elérni magas szintű technikai és szakmai háttérrel.

Egyáltalán nem elképzelhetetlenek azok a sci-fi filmekben és képregényeken alapuló elgondolások, hogy a jövő katonái új típusú hadviselésben, az informatikai térben lesznek jelen, ma még ismeretlen, a hagyományostól eltérő harcmodorral fognak rendelkezni.

A digitális világ rendkívül dinamikusan fejlődik, és ebből adódóan gyorsabb reagálást kíván. Nem túlzás azt kijelenteni, hogy az ilyen térben történő támadások kivédése érdekében egy (vagy akár több) lépés előnyre kell szert tenni. Ahhoz, hogy teljes szakértelemmel, célravezető eszközökkel rendelkezzen a jelenlegi nyomozó hatósági állomány, a szakértői szervezet egy egységes, jól követhető standardot magáénak tudjon és mindezek egymással együttműködjenek, rengeteg előkészületet, hosszú évekre szóló anyagi befektetéseket kell eszközölni.

Figyelemfelhívásként Szabó Imre szavait idézem:<sup>24</sup> „Szörfözz bátran, de vigyázz, mert alattad cápák köröznek!”

## Bibliográfia

### Irodalom

- ADLER, Freda – MÜLLER, Gerhard O. W. – LAUFER, William S. (2005): *Kriminológia*. Budapest, Osiris Kiadó. 403–405.
- BALOGH Zsolt György (1998): *Jogi informatika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 264–265.
- BRITZ, Marije T. (2013): *Computer Forensics and Cyber Crime: An Introduction*. Third Edition. Pearson. 6.
- CSEPELI György (2010): *Veszélyesen élni? Avagy az internethasználat kockázatai*. In TALYIGÁS Judit szerk.: *Az internet a kockázatok és mellékhatások tekintetében*. Budapest, Scolar Kiadó. 20–25.

<sup>24</sup> Szabó 2003, 19.

- LACZI Beáta (2001a): A számítógép és a büntetőjog. *Magyar Jog*, 48. évf. 3. sz. 137–152.
- LACZI Beáta (2001b): A számítógépes környezetben elkövetett bűncselekmények nyomozásának és a nyomozás felügyeletének speciális kérdései. *Magyar Jog*, 48. évf. 12. sz. 726–738.
- MIZRACH, Steven (2000): Létezik-e „hackeretika” a 90-es években? *Replika*, 2000/41–42. sz. 303–318.
- NAGY Zoltán (1999): A számítógépes környezetben elkövetett bűncselekmények kodifikációjáról de lege lata – de lege ferenda. *Belügyi Szemle*, 47. évf. 11. sz. 16–27.
- PARTI Katalin (2003): A számítógépes bűnözés és az internet. *Kriminológiai Tanulmányok*, 40. kötet. Budapest, OKRI. 179–204.
- PARTI Katalin (2004): Az internetes bűncselekmények nyomozásának egyes kérdései. *Kriminológiai Tanulmányok*, 41. kötet. Budapest, OKRI. 249–274.
- SORBÁN Kinga (2016): Az informatikai bűncselekmények elleni fellépés az Egyesült Államokban. *Themis*, 2016. június. 150–170.
- SZABÓ Imre (2003): Internetes bűncselekmények – különös tekintettel az internetes csalásra. In KISS Daisy szerk.: *E-akták. Tanulmányok az internetjog világából*. Budapest, Studia Collegii De Stephano Bibo Nominati, Bibó István Szakkollégium Internetjogi Kutatócsoport. 301–324.
- SZEGEDINÉ LENGYEL Piroska (2010): Számítógépes bűnözés – avagy fiatalok a cyber-térben. *Hadmérnök*, 5. évf. 2. sz. 366–379.
- VEREBICS János (2003): Az információs bűncselekmények és az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tételének lehetősége az új Btk.-ban. *Gazdaság és Jog*, 21. évf. 2. sz. 3–7.



# Vis maior a nemzetközi adásvételi szerződések körében

*Wellmann Barna Bence*

## Absztrakt

E tanulmányban a bécsi vételi egyezmény 79. cikkének (1) bekezdése kerül a kutatás középpontjába, amely az előre nem látható, elháríthatatlan akadályról, illetve annak szerződés-szegés esetén a kontraktuális viszonyokban betöltött hatásáról szól. A vizsgált témakör fő kérdése, hogy vajon milyen esetekben értékeli az eljáró bíróság a szerződés teljesítése során felmerült ellenőrzési körön kívüli, elháríthatatlan akadályokat mentesítő körülményként. Képezhetők-e olyan kategóriák, amelyekről kijelenthető, hogy egyértelműen igen, vagy épp ellenkezőleg, szinte biztosan nem eredményeznek mentesülést?

**Kulcsszavak:** *adásvételi szerződés, vis maior, a körülmények változása, akadály, mentesülés*

## 1. Problémafelvetés

Bármennyire is nemkívánatos, a szerződéses viszonyokban elkerülhetetlen a felek és érdekeik kollíziója, amennyiben valamilyen külső, a feleknek nem feltétlenül felróható körülmény miatt hiúsul meg a szerződés teljesítése. E kijelentés a mai viszonyok között mind nagyobb és nagyobb relevanciára tesz szert. A világban végbemenő változások következtében új kihívásokkal szembesülünk mind a belföldi, mind pedig a határokon átnyúló adásvételi szerződésekkel kapcsolatban. Manapság a híradások olyan eseményekkel vannak tele, amelyek érdemben tudják befolyásolni egy-egy szerződés teljesítését. Elegendő csak a svájci jegybank 2015-ös váratlan pénzügyi műveletére gondolni, amelynek során az árfolyamgátat feloldva többek között a magyar gazdaságot is<sup>1</sup> kellemetlenül érintő világgazdasági folyamatot indított el. De ugyanide sorolhatjuk például az észak- és közép-amerikai kontinensen a 2017-es év folyamán tapasztalható rendkívül intenzív hurrikánidőszakot, amely alatt sorra követték egymást a pusztítóbbnál pusztítóbb viharok. Ezek a körülmények könnyen létesíthetnek olyan akadályokat, amelyek az adásvételi szerződésben részes valamely fél szerződéses kötelezettségének teljesítését aránytalanul sérelmesebbé vagy adott esetben akár lehetetlenné is tehetik.

Tanulmányom középpontjában az Egyesült Nemzeteknek az Áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló Egyezménye, általánosan használt nevén a bécsi vételi egyezmény

---

<sup>1</sup> Lásd erről részletesebben GLAVANITS–MILASSIN 2017.

(*United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*<sup>2</sup> – a továbbiakban röviden: CISG vagy Egyezmény) 79. cikkének (1) bekezdése áll, amely a következőket mondja ki:

„(1) Nem tehető felelőssé a fél valamely kötelezettségének elmulasztásáért, ha bizonyítja, hogy azt olyan akadály okozta, amely ellenőrzési körén kívül esik, s észszerűen az sem volt elvárható tőle, hogy a szerződéskötés idején ezzel az akadállyal számoljon, azt vagy annak következményeit elkerülje vagy leküzdje.

(2) Ha a fél mulasztása a szerződés egészének vagy egy részének teljesítésére általa igénybe vett harmadik személy mulasztására vezethető vissza, a fél csak akkor mentesül a felelősség alól, ha

(a) az előző bekezdés alapján mentesül, és

(b) az általa igénybe vett személy maga is mentesülne, ha az előző bekezdés rendelkezéseit alkalmaznák rá.

(3) Az e Cikkben alapuló mentesülés az akadály fennállásának időtartama alatt hatályos.”<sup>3</sup>

Amint az látható, e cikk elsődlegesen a szerződésszegés alóli mentesülési okokat határozza meg az Egyezmény szabályrendszerén belül. Ez a szabályrendszer a mai napig aktívan és egyre nagyobb jelentőséggel van jelen a külföldi, határokon átnyúló kereskedelmi ügyletekben, illetve az azokkal kapcsolatban felmerült jogviták során. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a bécsi vételi egyezménynek korlátozott az alkalmazhatósága: egyfelől csak a nemzetközi adásvételi szerződésekkel kapcsolatban merülhet fel releváns jogként, másfelől pedig a felek egyikének szerződő államban kell telephellyel rendelkeznie.<sup>4</sup>

A téma vizsgálata során tehát felmerülhet a kérdés, hogy vajon milyen esetekben értékelhető, illetve értékelheti az eljáró bíróság a szerződésszegő fél által mentesülést eredményező okként hivatkozott körülményt valóban a nem teljesítő fél javára. Lehetséges-e bizonyos körülményeket úgy minősíteni, hogy azokról az ügy további ismerete nélkül előzetesen kijelenthető legyen: az adott esetben az eljáró bíróság egyértelműen igen, vagy épp ellenkezőleg, biztosan nem fogja mentesítő körülményként elfogadni?<sup>5</sup>

E kérdések megválaszolása érdekében a nemzetközi bírói esetjogot és az ahhoz kapcsolódó – elsősorban nemzetközi vonatkozású – szakirodalmat hívom segítségül.

## 2. A vis maior fogalma és értékelési körei

### 2.1. Fogalmi meghatározás

Ahhoz, hogy könnyen megérthessük a probléma mibenlétét, elengedhetetlen a *vis maior* fogalmának tisztázása, ami során a 79. cikk (1) bekezdésében leírt körülményről kell be-

<sup>2</sup> Eredeti szövege megtalálható itt: [www.uncitral.org/pdf/english/texts/sales/cisg/V1056997-CISG-e-book.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/sales/cisg/V1056997-CISG-e-book.pdf)

<sup>3</sup> A hivatkozott szöveg nem a jogszabályi megfogalmazás, hanem egy úgynevezett javított fordítás, amelynek fő erénye, hogy jóval leíróbban és érthetőbben ülteti át magyar nyelvre a Konvenció eredeti szövegét. E javított fordítást lásd BÁNRÉVY–JANCSÓ–SÁNDOR 2007, 109–141.

<sup>4</sup> HONNOLD 2009, 29.

<sup>5</sup> A magyar bírósági gyakorlatot vizsgálja részletesen GLAVANITS Judit, megemlítve, hogy a 79. cikket több magyar bíróság is alkalmazta a jogviták eldöntése során. Lásd GLAVANITS 2017, 15.

szélnünk, azaz az előre nem látható, elháríthatatlan akadályról. Ez a szakirodalomban és a jogtudományon belül egyaránt használatos, de hétköznapjainkba is egyre jobban beszivárgó elnevezéssel *vis maiornak* vagy a nemzetközileg legelterjedtebb, legáltalánosabb elnevezéssel *force majeure-nek* hívott körülmény. A vis maior tartalmát talán a 94/2015. (XII. 23.) FM rendeletben megfogalmazottak szerint lehet a legjobban leírni: „vis maior az olyan, igazoltan bekövetkezett rendkívüli körülmény, cselekmény vagy esemény, amely előre nem látható, és amelynek következményeit az adott helyzetben általában elvárható gondosság tanúsítása esetén sem vagy csak aránytalan mértékű beavatkozással lehetett volna elhárítani.”<sup>6</sup>

A vis maior elemzése során elengedhetetlen a *hardship* fogalmának meghatározása, illetve elhatárolása a *force majeure* jellegű körülményektől. Mivel az angol nyelvű tanulmányokban rendszerint együtt tárgyalják az *impossibility/force majeure* kategóriáival, könnyen megállapítható, hogy nem szinonimákról, hanem egymást kiegészítő intézményekről van szó. A *hardship* fordításaként talán a *nehézség* a legkifejezőbb meghatározás, de tartalmát tekintve inkább a nem túl magyaros *nehézedést* lenne célszerűbb használni. E jogintézmény ugyanis azokat a helyzeteket takarja, amelyekben a szerződés még mindig teljesíthető marad ugyan, ám a körülmények változása folytán annak teljesítése lényegesen megnehezül, terheesebbé válik. Az ilyen helyzet feloldására elsődlegesen az érintett szerződés megváltozott viszonyokhoz való igazítása nyújthat megoldást, illetve adott esetben a *clausula rebus sic stantibus* elvének megfelelő használatával a szerződéstől elállás lehetősége is rendelkezésre áll. A vis maior esetén ezzel szemben a fél mentesül szerződéses kötelezettségeinek teljesítése alól, ha az – legalább időlegesen – lehetetlenné válik.<sup>7</sup>

A körülmények változásának szerződésre gyakorolt hatása és ezáltal az *impossibility*, a *force majeure* és a *hardship* elhatárolása jól szemléltethető az alábbi táblázatban<sup>8</sup>:

1. táblázat

*Az impossibility, a force majeure és a hardship fogalmának elhatárolása*

	<b>Ok</b>	<b>Következmény</b>	<b>Jogintézmény</b>
A teljesítés lehetetlenné válik	Irreleváns	Teljesítési kötelezettség alóli mentesülés	<i>Impossibility</i> = lehetetlenülés
	1. Ellenállhatatlan 2. Előreláthatatlan 3. Külső	A kárfelelősség alóli mentesülés is	<i>Force majeure</i> = vis maior
	Lényeges változás a szerződéses viszonyokban	Kísérlet a szerződés kiegyensúlyozására + egyéb következmények	<i>Hardship</i> = nehézség
A szerződés egyensúlya megbomlik, de ez nem szükségszerűen akadályozza a teljesítést	A szerződéses követelmények nem teljesültek	Nincs hatása	Csupán kellemetlenség

*Forrás: A szerző saját szerkesztése*

<sup>6</sup> 94/2015. (XII. 23.) FM rendelet 2. § (1) bekezdés.

<sup>7</sup> RÖSLER 2007.

<sup>8</sup> SOUTHERINGTON 2001.

Az új Ptk. megalkotásának folyamata során a Ptk. bizottsági javaslata – később a Ptk. 6:142. §-ban változatlanul megjelenő módon – az alábbiak szerint irányozta elő a szerződésszegésre vonatkozó rendelkezéseket: „Aki a szerződés megszegésével a másik félnek kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje vagy a kárt elhárítsa.”<sup>9</sup> A kötelmi jog általános és alapvető szabálya a szerződésszegésért való felelősség intézménye. E jogintézmény kiemelkedő jelentőséggel bír, mivel „[a] szerződésnek mint jogintézménynek lényege kötelmet keletkeztető hatásában van. Ez azt jelenti, hogy ha valamelyik fél szerződésből fakadó kötelezettségét nem teljesíti, ezért felelősséggel tartozik: a szerződés természetbeni teljesítésére vagy kártérítésre kötelezhető.”<sup>10</sup>

Hangsúlyozni kell, hogy semmilyen arra vonatkozó kötelezettsége nincs, hogy bizonyítsa: a teljesítés elmaradása a másik félnek felróható volt-e. Ezt a felelősségi formát nevezzük *no-fault liability*-nek, azaz magyarul *objektív felelősségnek*. Ekkor tehát a károsultnak pusztán a kár bekövetkezte megalapozza az igényérvényesítés lehetőségét. A kötelmi jogi rendszerek rendszerint e megoldást tekintik irányadónak a szerződésszegésre vonatkozóan, s a kötelezett fél csak akkor mentesülhet a felelősség alól, ha igazolja, hogy a kockázatviselési és ellenőrzési körén kívüli külső okra vezethető vissza e mulasztása.<sup>11</sup>

A fentiekkel összhangban a kodifikációs bizottság javaslatával kapcsolatban a következő álláspontra helyezkedett: „A javaslat felfogása szerint a szerződéses, azaz önkéntes kötelezettségvállalás nem szerződésszerű teljesítésének szankcionálása nem lehet a szerződésszegő fél igyekezetének függvénye. A másik fél a kárának megtérítésére tarthat igényt akkor is, ha a szerződésszegő történetesen úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. A szerződéses vállalás megszegése miatt ennél szigorúbb kimentési mércét kell alkalmazni, mert a másik fél jogos üzleti várakozásai a szerződésszegés folytán megghiúsultak.”<sup>12</sup>

## 2.2. A vis maior fogalmi elemei

Pontos európai uniós, illetve hazai definíció hiányában is lehetőség van kialakítani egy általános meghatározást a vis maiorra, amely e körülmények fogalmi elemeinek és feltételeinek felhasználásával olyan teljesítésgátló okok összességéként adható meg, amelyek „a szerződés megkötése után felmerülő, rendkívüli, kivételes jellegű és előre nem látható, elháríthatatlan, a feleknek fel nem róható, általuk nem kalkulálható, nem ellenőrizhető azon külső körülmények és események, amelyek nem tartoznak a vis maiorra hivatkozó fél rendes üzleti kockázatának körébe.”<sup>13</sup> Habár nem jogforrásról van szó, az iménti idézet mégis egy rendkívül leíró és alapos meghatározást fogalmaz meg, hiszen megtalálhatók benne mindazok a kulcsfogalmak, amelyek megadják a jogintézmény sajátos mentesítő jellegét. Az eddig kifejtettekéből tehát megállapítható, hogy a három feltétel, a három konjunktív

<sup>9</sup> VÉKÁS 2012, 6:143. §.

<sup>10</sup> MENYHÁRD 2000, 123.

<sup>11</sup> CHANDA–TIWARI 2011.

<sup>12</sup> VÉKÁS 2012, 396.

<sup>13</sup> MKIK é. n.

körülmény, amelyeknek együttes fennállása eredményezheti csak a szerződésszegő fél felelősség alóli mentesülését, az alábbiak:

1. az akadálynak a fél ellenőrzési körén kívül kell felmerülnie;
2. ez az akadály ne legyen előrelátható a szerződés megkötésének pillanatában; valamint
3. a szerződésszegő fél részéről észszerűen ne legyen elvárható e körülmény elkerülése vagy a következmények elhárítása.<sup>14</sup>

E három feltétel történetesen megfeleltethető a vis maior fogalmi követelményeinek, így egyáltalán nem véletlen, hogy a CISG 79. cikk (1) bekezdését vis maior klauzulának is szokták nevezni.

Fontos azonban kiemelni, hogy egyes szerzők ennél jelentősen tágabb körben jelölik meg a CISG 79. cikk (1) bekezdésének kulcsfogalmait, példának okáért Harry M. Flechtner professzor az alábbi hat tényezőt emeli ki: 1. Mindig kell, hogy legyen egy akadály, vagyis egy olyan körülmény, amely alkalmas lehet arra, hogy a szerződéses kötelezettség teljesítését akadályozza. 2. A fenti akadály ténylegesen is korlátozza vagy gátolja a kötelezett szerződészerű teljesítését (okozatosság). 3. E körülménynek a kimentési igényt előterjesztő fél ellenőrzési körén kívülinek kell lennie. 4. E teljesítést gátló tényező észszerűen ne legyen előrelátható, illetve ne kelljen ezzel számolni a szerződés pillanatában, vagyis a jogrendszer ne fogalmazzon meg a kötelezettel szemben csak aránytalan nehézségek árán teljesíthető elvárhatósági feltételeket. 5. Az se legyen észszerűen elvárható, hogy az akadályt a kötelezett elkerülje, vagy pedig 6. azt, illetve annak következményeit elhárítsa.<sup>15</sup>

E mentesítési hivatkozás körében is megjelennek a bizonyítás során irányadó polgári jogi általános tételek, amelyek értelmében azt a felet terheli a bizonyítás, akinek érdekében áll, hogy valamely állítását valóban fogadják el. Tehát annak a félnek kell e körülmények fennállását bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy mentesüljön a szerződészegés miatti felelősség alól. Annak eldöntése azonban, hogy e körülmények ténylegesen is elegendők-e a kimentéshez, egyértelműen a bírói mérlegelésre van bízva.<sup>16</sup> Ahhoz pedig, hogy a lehető legpontosabb képet kaphassuk a vis maior mibenlétéről és a bírói ítéletekben megjelenő döntések alapjául szolgáló gondolatmenetekről, elengedhetetlen, hogy tisztában legyünk e három kategória jelentéstartalmával.

*Az ellenőrzési körön kívüli körülmény* legpraktikusabban úgy határozható meg, hogy alapvetően minden olyan körülmény a fél ellenőrzési körébe tartozik, amelyre saját cselekményével érdemben hatást tud gyakorolni, azt befolyásolni tudja. A valóságban ez szigorúan véve azt jelentené, hogy a kötelezett felelős mindazért a teljesítést akadályozó körülményért, amely ellenőrzési körébe esik, a szerződés előkészítésétől egészen annak megszűnéséig.

Ez leggyakrabban, de nem szükségszerűen természeti csapásokra igaz, amelyekre értelemszerűen az ember nem tud érdemben hatni. Ilyenek lehetnek többek között az árvizek, tűzvészek, földrengések stb. Azonban emberi cselekményekre visszavezethető körülmények is, úgynevezett politikai-társadalmi események, mint például háborúk és forradalmak ugyanígy minősülhetnek ellenőrzési körön kívüli körülménynek. Ide sorolandók még

<sup>14</sup> VÉKÁs 2012, 396–397.

<sup>15</sup> FLECHTNER 2014.

<sup>16</sup> WELLMANN 2014, 276.



bizonyos állami intézkedések is, amelyek általában kereskedelmet befolyásoló döntések, így például a behozatali-kiviteli tilalmak vagy éppenséggel embargók bevezetése. De ilyen körülmények lehetnek még az előbbieken felül az egyes súlyos üzemzavarok vagy olyan radikális piaci változások is, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné teszik a szerződészerű teljesítést.<sup>17</sup>

A kimentési igény érvényesítéséhez a második feltétel, amelynek megállapíthatónak kell lennie a szerződésszegéssel kapcsolatban, nem más, mint a *felmerülő akadály előre-láthatóságának hiánya*. E feltétellel kapcsolatban külön ki kell emelni, hogy ez esetben nem a kárnak mint következménynek, hanem a szerződéses kötelezettség szerződészerű teljesítését kizáró vagy korlátozó akadálnak az előreláthatóságára vonatkozik.<sup>18</sup> Az előreláthatóság követelménye, pontosabban az előreláthatósági teszt az egyik leggyakrabban alkalmazott intézmény a károkozó magatartásért való felelősségre vonás korlátai tekintetében, legyen szó akár a felróhatósági rendszert alkalmazó jogrendszerekről, akár az objektív felelősséget alapul vevőkről.<sup>19</sup>

Összefoglalva: ez a követelmény tehát annyit jelent, hogy az a körülmény, amely később a szerződéses kötelezettség teljesítését lehetetlenné teszi, ne legyen előre látható a megállapodás megkötésének pillanatában. Azonban nehézséget jelenthet, hogy e feltételnek objektíve kell érvényesülnie. Azaz nem elegendő adott személyre vetítve megvizsgálni az ügy körülményeit, hanem az objektív elvárhatósági kritériumnak megfelelően, mindenkire általánosan irányadó elvárásról van szó. Azaz amennyiben az érintett maga nem látta előre, viszont a CISG 25. cikkének megfogalmazása szerint egy észszerűen gondolkodó, hasonló személy azonos körülmények között képes lett volna erre, akkor azt a jogi gondolkodás, ezáltal a jogalkalmazó úgy fogja megítélni, hogy az illetőnek az akadályt előre kellett volna látnia, ennek következtében – természetesen a másik két feltétel egyidejű fennállásával – felelősségre vonásának nincs akadálya.<sup>20</sup> Vagyis amennyiben a kötelezettnek – habár a szerződéses kötelezettséget nem feltétlenül általa befolyásolható okból mulasztotta el teljesíteni – az akadállyal a szerződéskötéskor számolnia kellett volna, vagy éppenséggel tisztában is volt annak fennálltával, akkor köteles lett volna e körülményre a másik fél figyelmét felhívni, a felelősségének egyidejű kizárásával.<sup>21</sup> Az előreláthatósági követelménynek való megfelelés vagy épp ellenkezőleg, annak hiánya minden esetben (így például tartós jogviszonyok esetében is) kizárólag a szerződés megkötésének pillanatára vetítve vizsgálandó.<sup>22</sup> E tekintetben tehát párhuzam húzható a polgári jogi vonatkozású jóhiszeműség követelményével.<sup>23</sup>

A mentesülés megállapításának harmadik és egyben utolsó követelménye, illetve feltétele az *elvárhatóság hiánya*. E feltétel azt követeli meg a nem teljesítő féltől, hogy ne legyen tőle elvárható az, hogy a kötelezettségének szerződészerű teljesítését akadályozó körülményt elkerülje vagy annak kárkövetkezményeit elhárítsa.<sup>24</sup> Amint az e megfogalma-

<sup>17</sup> FUGLINSZKY 2015, 112–113.

<sup>18</sup> FUGLINSZKY 2015, 115.

<sup>19</sup> SCHWENZER–HACHEM–KEE 2012, 591.

<sup>20</sup> STATSKY 2012, 20.

<sup>21</sup> SÁNDOR 1990, 301.

<sup>22</sup> FUGLINSZKY 2015, 115.

<sup>23</sup> A 25. cikk értelmezése körében lásd még GLAVANITS–RÁCZ 2014.

<sup>24</sup> FUGLINSZKY 2015, 116.

zásból látható, ez egy alapvetően szubjektív körülmény, amennyiben a jogalkotó azt veszi figyelembe, hogy a kötelezettől, kifejezetten *tőle* elvárható volt-e az akadály elhárítása. E feltételnek természetesen sosem a szerződéskötés pillanatában kell fennállnia (ez ebben a formában nem is igazán értelmezhető), hanem a szerződésszegő magatartás tanúsításának pillanatában vizsgálendő.<sup>25</sup> Amennyiben ugyanis a kötelezett nem tudja szerződéses kötelezettségeit teljesíteni, szükségszerűen felismeri az akadály tényét is. Ez esetben pedig az együttműködési kötelezettség és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően általános elvárás vele szemben az, hogy tegyen meg mindent, ami észszerűen elvárható tőle annak érdekében, hogy a szerződésszegése következtében beálló kár mértékét minimalizálja, illetve adott esetben akár el is hárítsa.

Összefoglalva tehát el lehet mondani a CISG 79. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban, hogy a mentesüléshez szükséges három körülmény együttesen kell, hogy fennálljon, vagyis egyértelműen konjunktív feltételekről beszélünk. Az első feltételként meghatározott ellenőrzési körön kívüli körülmény egy abszolút jellegű követelmény, tehát nem tehető alóla kivétel, amennyiben a kötelezett ráhatással bírt, illetve potenciálisan ráhatással bírt volna a körülményekre, nem mentesülhet. A második követelménynek, vagyis az előreláthatóság hiányának viszont csak a szerződés megkötésének pillanatában, míg a harmadik feltételnek, az elvárhatóság hiányának pedig csak a szerződésszegés bekövetkeztének pillanatában kell fennállnia. Amennyiben a fenti körülmények ilyen formában, együttesen megállapíthatók az adott szerződésszegés vonatkozásában, a nem teljesítő kötelezett minden bizonnyal mentesül az e mulasztásából eredő felelősség alól, és a *casum sentit dominus* elve alapján az eljáró bíróság a károsult kárviselési kötelezettségét fogja kimondani.

### 3. A bécsi vételi egyezmény 79. cikk (1) bekezdésének bírósági gyakorlata

Az előre nem láthatóan változó körülmények jelentik valószínűleg az egyik legnagyobb problémát, amivel a – főleg tartós – jogviszonyt létrehozó szerződésben részes felek szembeülhetnek a nemzetközi ügyletek során. Az eddigiekben kifejtettek és a cikk rendelkezései is azonban csupán üres klauzulák és elméleti fejtegetések lennének, ha nem állna mögöttük a bécsi vételi egyezmény esetjoga. Habár a kontinentális jogrendszerhez hasonlóan a CISG esetében sem beszélhetünk precedensrendszerről, az ítélkezési gyakorlat kiemelkedő jelentőséggel bír a későbbi döntések meghozatala során. A CISG értelmezése, és ami még fontosabb, az érvényesülése körében a bírói esetjog kiemelkedő jelentőségét a 7. cikk rendelkezései adják. Ennek értelmében az Egyezmény értelmezése során figyelembe kell venni annak nemzetközi jellegét és a szükségességét annak, hogy elősegítsék az Egyezmény egységes alkalmazását, valamint a jóhiszeműség érvényesítését a nemzetközi kereskedelemben. A (2) bekezdés azon fontos szabállyal egészíti ki a fenti értelmezési szabályt, hogy a CISG által nem szabályozott kérdéseket is elsősorban az Egyezmény alapjául szolgáló általános elvek alapján kell megítélni, és csak végső megoldásként, ultima ratióként alkalmazható nemzetközi adásvételi kérdésekben a nemzeti jog. A bírói döntések sora a valóságban azonban nagyon sokszínű, hiszen például a *hardship* elméletileg nem lehetne alapja a 79. cikk

<sup>25</sup> FUGLINSZKY 2015.

szerinti kimentésnek, azonban egy ügyben<sup>26</sup> a belga fellebbviteli bíróság kimondta, hogy habár a vis maior szűkebb értelemben vett feltételei nem állapíthatók meg, azonban tágabban értelmezve, az adott helyzet tekintetében mégis ilyen akadálynak minősíthető a körülményekben beállt változás, ha az rendkívüli és aránytalanul nagy terhet ró a kötelezetre.<sup>27</sup>

### 3.1. Természeti csapások

A természeti katasztrófákra visszavezethető szerződésszegésekkel kapcsolatos esetekben a viták centruma leginkább a kárenyhítési kötelezettség teljesítésének kérdése. A természeti katasztrófák kategóriája ugyanis elsősorban akár abszolút elismerési kategóriának is tekinthető lehetne, hiszen az időjárási viszonyok és az elemi csapások mai technikai fejlettségünk mellett egyelőre – általában – ellenőrzési körön kívüli körülményeknek minősülnek.<sup>28</sup> Azonban az egyértelműen valós probléma, hogy a kötelezettek egy esetleges elháríthatatlan körülmény bekövetkeztekor – akár tudatosan, akár nem – nem feltétlenül tesznek meg mindent annak érdekében, hogy csökkentsék az így bekövetkező szerződésszegéssel okozott károk mértékét.

A hétköznapi emberek általában e körülményekkel szinonimaként tekintenek a vis maiorra. E gondolatot azonban nemcsak az egyéb mentesülést eredményező kategóriák cáfolják, hanem akár a természeti csapásokkal kapcsolatos, különleges belső jogi szabályok is szembe mehetnek e vélekedéssel. Erre jó példa többek között<sup>29</sup> az az eset<sup>30</sup> is, amelyben az eljáró bíróság kimondta, hogy egy olyan helyen, mint Új-Zéland, ahol a földrengések az ország természeti adottságainak velejárói és meglehetősen általánosak, a tágabb értelemben vett üzleti kockázat körébe sorolandó egy ilyen okból bekövetkező kár. Ez alapján pedig elutasította az ilyen körülményre alapított mentesülési igényt.<sup>31</sup>

A Case No. 8790 of 2000 sz. jogesetben a szerződésben részes felek feldolgozott élelmiszer adásvételére vonatkozó szerződést kötöttek. A vevőnek különböző felszereléseket és alapanyagokat kellett volna rendszeres időközönként leszállítania az eladónak. A jogvita akkor keletkezett, amikor az eladó nem volt képes a szállítást a továbbiakban folytatni az aszály, illetve ezzel összefüggésben a szükséges nyersanyagok piaci kínálatában beálló visszaesés következtében. A bíróság a CISG és az INCOTERMS (*International Commercial Terms* – Nemzetközi Kereskedelmi Feltételek) alkalmazásával azt állapította meg, hogy az eladó jogosult volt felfüggeszteni a szállításait a vis maior körülmények okán. E döntés meghozatalát az is elősegítette, hogy az eladó beszerzett a vevő részére egy hivatalos okiratot a helyi kereskedelmi kamarától, amely igazolta, hogy az eladó szerződéses kötelezettségeit a klimatikus feltételek az ellenőrzési körön kívül álló, kedvezőtlen alakulása miatt nem tudta teljesíteni.

<sup>26</sup> C.07.0289.N sz. ügy.

<sup>27</sup> UNCITRAL 2012, 388.

<sup>28</sup> Lásd a nemzetközi irodalomban például DECLERCQ 1995, 213–255., illetve KATSIVELA 2007, 105.

<sup>29</sup> Lásd bővebben például PORTER–BROOKS 2011.

<sup>30</sup> N.Z.L.R.873. sz. ügy.

<sup>31</sup> Lásd NOTTAGE 2007.

Egy másik ügyben<sup>32</sup> három, készételek előállításához felhasználandó sajt adásvételére megkötött, a belga eladó és a spanyol vevő között létrejött szerződés teljesítésével kapcsolatban merült fel jogvita. Ennek közvetlen kiváltó oka az volt, hogy a vevő visszautasította a további termékek átvételét, valamint a megfelelő vételár megfizetését egy, a telephelyén bekövetkezett tüzesetet követően, arra alapozva, hogy a tűz ellenőrzési körén kívül következett be, s mint ilyen, feljogosítja őt arra, hogy a CISG 79. cikk alapján mentesüljön a szerződéses kötelezettségek teljesítése alól. A belga eladó, visszautasítva a másik fél hivatkozását és érveit, keresetet nyújtott be a vevő ellen, amelyben követelte az alperes részére átadott tejtermékek ellenértékét, beleértve azokat is, amelyeknek leszállítását a tűz után ugyan már nem kérte a másik fél, ő ennek ellenére mégis leszállította. Az elsőfokú bíróság ítéletében helyt adott a tüzesetet megelőzően leszállított árukért való kompenzáció iránti követelésnek, minden más kérdésben azonban elutasította a keresetet. Különösen kiemelte, hogy a vevő nem tartozik azon áruk vételárával, amelyeket kifejezett nyilatkozatával nem kívánt megkapni a tüzesetet követően. Az eljáró bíróság a következő indokolást alkalmazta: az okiratokkal is igazolt tüzeset vis maior körülménynek minősült a vevő oldalán; az pedig elfogadhatatlan, hogy az eladó ennek ellenére útnak indított további áruszállítmányt, miután az esetről megfelelően értesítették. Az eladó az ügyvel kapcsolatban hozott minden bírósági döntéssel szemben fellebbezést nyújtott be, azonban az ügy végső döntése az maradt, hogy a vevő telephelyén bekövetkezett tüzeset vis maiornak, így pedig mentesülést eredményező körülménynek minősül.

### 3.2. A piaci viszonyok változásából levezethető mentesítési okok

Vitathatatlanul jelentős a nemzetközi kereskedelmi megállapodások teljesítése körében a gazdasági körülmények, illetve az egyes piaci viszonyok változása is. A nemzetközi adásvételi szerződésekben részes felek szempontjából egyáltalán nem mellékes, hogy adott esetben milyen a pénzügyi szektor állapota, a felvevőpiac mérete és fizetőképessége, a szerződés teljesítését érintő jogi szabályozás vagy éppen a piaci viszonyokra visszavezethetően a felek pénzügyi helyzete.

A következő jogvita<sup>33</sup> tárgya harmincezer tonna alumínium három különböző részletben, mindegyik külön, előre meghatározott áron történő leszállítása és adásvétele volt. A fizetésre a vevő által az eladó részére átadott akkreditív útján került volna sor.

Az eladó érvelése szerint a vevő megszegte a szerződést azzal, hogy nem adta ki részére a szükséges akkreditíveket, amiből kifolyólag az eladó kénytelen volt csökkentett áron értékesíteni az árut a piacon. Ezt követően a vevő elállt a szerződéstől, aminek hatására a felperes a már rendelkezésre álló, fennmaradó teljesítési részleteket ismételten kénytelen volt az alperessel kötött szerződésben meghatározott áraknál jelentősen alacsonyabb vételáron értékesíteni.<sup>34</sup> Az eladó ezért követelte az ellenérdekű fél szerződésszegéséből eredő

<sup>32</sup> Case No. 271/2014.

<sup>33</sup> Case No. CISG/2003/10.

<sup>34</sup> Az elállás jogkövetkezményeiről bővebben: CISG-AC Opinion No. 9, Consequences of Avoidance of the Contract, Rapporteur: Professor Michael BRIDGE, London School of Economics, London, United Kingdom. Adopted by the CISG-AC following its 12th meeting in Tokyo, Japan on 15 November 2008.

károk, így az elvárt haszon elmaradásából származó károk megtérítését is, továbbá egyéb felmerült költségek megtérítésére is igényt terjesztett elő.

A vevő ezzel szemben úgy érvelt, hogy egy másik szerződés teljesítésével kapcsolatban felmerült többletköltségei miatt gazdasági kényszer hatására írta alá már magát a megállapodást is, továbbá vis maior jellegű védekezést is előterjesztett, állítva, hogy lehetetlen volt számára az akkreditíveket kibocsátani a kínai alumíniumimportra vonatkozó szabályozásban bekövetkezett változásokra és korlátozásokra visszavezethetően. Ítéletében az eljáró bíróság azonban rámutatott: a vevő nem bizonyította kellőképpen a gazdasági kényszerhelyzet meglétét, egyúttal pedig nem találta megalapozottnak a vis maior körülményre való hivatkozást sem. Megállapította ugyanis, hogy az új szabályozás nem tette teljes mértékben lehetetlenné a Kínába történő alumíniumimportot, pusztán csak néhány újabb követelményt állított fel az engedélyezési és regisztrációs folyamatokban. Következésképpen a vevő szerződéses kötelezettségeinek megfelelően a leszállított árukat továbbra is át tudta volna venni.

A Case No. 255/1994 sz. ügyben a vevő szerződésszegése abban állt, hogy nem teljesítette az eladó által megfelelően teljesített, leszállított árukért fennálló vételárfizetési kötelezettségét, három lényegi körülményre való hivatkozással. Az első az volt, hogy a nyugat-európai piacon megcsappant a kérdéses árura irányuló kereslet, így nem tudta a már átvett árukat terveinek megfelelő módon újraértékesíteni; a második az volt, hogy nehézségekbe ütközött a származás országára vonatkozó igazolások beszerzése során; harmadszor pedig azért, mert állítása szerint a szerződéssel ellentétben neki kellett viselnie az áru behozatala során felmerülő importvámokat.

A fenti esetben hozott ítélet a jelen témával kapcsolatban két releváns tételt hordoz magában: a vevő nem mentesülhet a felelősség alól, amennyiben a vételárfizetési kötelezettségének úgy nem tesz eleget a piaci viszonyokban beállt változásokra hivatkozva, hogy az árut egyébként már korábban, a változások beállta előtt leszállították. Ez a bírói megállapítás így pedig azt a jelentést is magában hordozza, hogy a vis maior körülményre való hivatkozás ezen eset keretei között csak a kötelezettség esedékessé válásakor már fennálló vagy abban a pillanatban bekövetkező körülményekre lehetséges.<sup>35</sup>

### 3.3. A harmadik személyeknek felróhatóan bekövetkezett szerződésszegés

Nem lehet elmenni szó nélkül azon körülmény mellett, hogy a nemzetközi adásvételi szerződésekben gyakran a feleken kívüli egyéb személyek is megjelennek. Ezen érintett személyek tekintetében a legtöbb kommentátor<sup>36</sup> három alanyi kategóriát létesít: 1. a szerződő féllel munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személyek (például alkalmazottak); 2. a szerződéses kötelezettség teljesítésének valamely előfeltételét biztosító, illetve megvalósító személyek köre (például gyártó vagy beszállító); és végül 3. azok, akik a CISG 79. cikk (2) bekezdésében leírtaknak megfelelően kötelesek a szerződés

<sup>35</sup> Az akadály felmerülésének időpontjával kapcsolatban bővebben lásd TALLON 1987, 572–595.

<sup>36</sup> Lásd ENDERLEIN–MASKOW 1992.

egészének vagy egy részének a teljesítésére.<sup>37</sup> Schlechtriem szerint a CISG 79. cikkének megfelelően a három esetet a következő módon kell megkülönböztetni:

1. A kötelezett mindaddig felelős a saját munkavállalóiért, amíg ő szervezi és felügyeli a munkájukat. A hiányosságokat és a gyenge teljesítményt mindig az egyes munkavállalók eredményezik, következésképpen az eladót nem mentesítik a felelősség alól.
2. Ahol harmadik személyek is érintettek a jogviszonyban, az eladó felelőssége azon múlik, hogy a kötelezettségeinek teljesítése érdekében kötött-e szerződést e személyekkel. Ha igen, akkor a kötelezett csak akkor mentesülhet, ha mind az eladó, mind pedig a harmadik személy esetében megállapíthatók a 79. cikk (1) bekezdésében meghatározott feltételek.
3. Ha a harmadik személy teljesítménye csupán az előfeltétele a teljesítésnek (például azokban az esetekben, ahol a harmadik fél nem teljesíti közvetlenül a jogosultnak a kötelezett kötelességét), a CISG 79. cikk (1) bekezdése marad az irányadó szabály.<sup>38</sup>

Az alábbi jogvita<sup>39</sup> során az angol vevő azért perelte a német eladót, mert az adásvételi szerződés tárgyát képező árukat sosem szállították le a vevő részére, mivel az eladó maga sem kapta meg azokat az ő saját, kínai szállítójától. A szállítási póthatáridő lejártát követően a vevő egy helyettesítő megállapodást kötött egy harmadik féllel a hiányzó áru más forrásból történő beszerzésére, egyúttal pedig perelte az eladót az általa így kifizetett és az eredeti szerződésben meghatározott vételár közötti különbözet megtérítése érdekében.

A bíróság ítéletében többek között rögzítette azt is, hogy az eladó nem mentesülhet a felelősség alól sem a vis maior klauzula, sem pedig az Egyezmény 79. cikk (1) bekezdése alapján. Az eladó köteles ugyanis viselni mindazokat a kockázatokat, amelyek a saját szállítójától való árubeszerzés során merülhetnek fel, tekintettel arra, hogy a fél saját belátása szerint, szabadon szerződött szállítójával, így annak cselekményeiért is neki kell viselnie a felelősséget. A fél kizárólag abban az esetben mentesülhetne a felelősség alól, amennyiben az azonos vagy legalábbis hasonló minőségű áruk teljes mértékben elérhetetlenek lennének a piacon. Ráadásul a bíróság azt is leszögezte, hogy az eladó köteles annak kockázatát is viselni, ha a helyettesítő szerződés megkötéséig a kérdéses termékek piaci ára megemelkedik.

A következő ügy<sup>40</sup> tényállása szerint egy svájci vevő és egy kínai eladó adásvételi szerződést kötött alumínium-oxid szállítására. A szerződés szerint a kifizetést a vevő által kiállított visszavonhatatlan akkreditív (*irrevocable letters of credit, L/C*) útján, míg az áruk leszállítását három részletben kellett volna teljesíteni. A vevő a bankkal kapcsolatban felmerült problémák miatt az első L/C-t nem állította ki. Az eladó ebből kifolyólag az első részletet továbbértékesítette egy másik vállalat részére. A második részlet esedékességekor a vevő ismételen nem tudott kiállítani L/C-t, amelynek következtében az eladó ismételen kénytelen volt továbbértékesíteni az áruk aktuális részletét. Ezzel egyidejűleg kezdeményezte választottbírósi eljárás megindítását kárigényének érvényesítése érdekében. Az eladó álláspontja szerint ugyanis az L/C kiállításának elmulasztása megvalósítja a CISG 25. cikke szerinti alapvető szerződésszegést. Védekezésül a vevő arra hivatkozott, hogy a bank tagadta

<sup>37</sup> Lásd LIU 2005.

<sup>38</sup> Hivatkozva LIU 2005.

<sup>39</sup> Case No. 1 U 167/95.

<sup>40</sup> CLOUT Case No. 861/1997.



meg az L/C kiállítását, ami a CISG 79. cikke szerinti ellenőrzési körön kívüli körülmény volt, s mint ilyenért, nem tartozik felelősséggel.

Az eljáró választottbíróság megállapította, hogy a bank L/C kiállítására vonatkozó elutasítása a vevő több korábbi, meghíusult üzleti tranzakciójára vezethető vissza. A bank elutasítása így egyértelműen előrelátható volt, és nem létesített vis maior körülményt. Azonban a bíróság úgy vélte, hogy az eladó csupán az első részletre vonatkozóan, ott is csak a szerződéses ár és a továbbértékesítési ár közötti különbözetre jogosult, mivel az eladó – annak ellenére, hogy az első részlet után már tisztában kellett lennie azzal, hogy a vevő nem fogja teljesíteni a szerződést – további anyagot vásárolt annak érdekében, hogy azt eladja a vevőnek. Ezzel tehát az eladó megsértette a kárenyhítési kötelezettségét.

A Case No. 152/1996 sz. esetben<sup>41</sup> a felek között 1994 novemberében megkötött szerződés alapján a vevő, egy orosz vállalat, átutalt az eladó, egy német cég számára az eladó által megjelölt orosz banknál vezetett számlára egy előre meghatározott összegnyi rubelt a szállítandó áruk vételárelőlegeként. Az eladó azonban nem teljesítette szerződéses kötelezettségét arra hivatkozással, hogy – tekintettel arra, hogy a számlavezető bank időközben csődbe ment – befagyasztották a számlákat, ennek következtében nem érkezett meg a vevőtől a számlájára a kérdéses összeg. A vevő azonban megfelelően igazolta, hogy a kérdéses összeget elutalta, így a bíróság nem fogadta el az eladó azon állítását, hogy a bank csődje jelen esetben egy mentesülést eredményező vis maior körülmény lenne, mivel annak nem volt közvetlen hatása az áruk leszállításának elmulasztására. Miután a vevő teljesítette a megállapodás szerint órá eső kötelezettségeit, e kötelezettség az eladó irányában szintén fennáll, így a bíróság helyt adott a felperes követelésének.

### 3.4. Külkereskedelmet érintő szabályozásban beállt változások mint akadályok

Amennyiben az állam a szerződő fél vagy épp az állam egyoldalúan vállal magára nézve kötelezettséget, értelemszerűen nem hivatkozhat a belső jogi jogszabályok által létesített korlátokra, akadályokra mint a saját nem teljesítését kimentő, ellenőrzési körön kívüli elháríthatatlan körülményekre, mivel azok módosítására gyakorlatilag kizárólagos hatásköre van. Azonban a nemzetközi szerződések, továbbá önmagában a nemzetközi jog általánosan előírt, kogens normái által jelentett akadályok kivételt képezhetnek ez alól a kizárás alól. Vagyis ez azt jelenti, hogy az állam e kötelező nemzetközi normákban előírt rendelkezések által létesített korlátok kivételével nem hivatkozhat jogszabály, illetve annak változása által létrejött akadályokra mint mentesítő körülményre.

A következő jogeset tárgya az volt, hogy a svájci vevő a vele szerződő ukrán eladó ellen egy adásvételi szerződésen alapuló kukoricaszállítási kötelezettség megszegése miatt indított eljárást.<sup>42</sup> A szerződés alapján az eladónak öt részletben kellett volna leszállítania a kukoricát a vevőnek. Az eladó az első részletet a szerződés rendelkezéseinek megfelelően le is szállította, azonban egy nemzeti jogszabályváltozás miatt a hátralévő négy szállítmány leszállítását már elmulasztotta. Az eladó állítása szerint e változás lehetetlenné tette a kukoricaexporthoz szükséges engedély beszerzését, gyakorlatilag kizárva az áruk export

<sup>41</sup> Case No. 152/1996.

<sup>42</sup> Case no. 218y/2011.

útján történő értékesítését. A bíróság ítéletében úgy találta, hogy a második és az azt követő részletek teljesítésének elmulasztása vis maior körülmény okán következett be, ezzel pedig az eladó mentesül a felelősség alól.

A belső jogi jogszabályváltozásokkal kapcsolatos bírósági gyakorlat azonban mégis az, hogy minden esetben teljes alapossággal meg kell vizsgálni a bekövetkezett változás mögött álló gazdasági döntések és célok természetét, illetve azt, hogy az új körülmények között ténylegesen lehetetlen-e a szerződést teljesíteni vagy épp ellenkezőleg, csak látszólag az, de a teljesítés valójában csak megnehezült.<sup>43</sup>

A következő ügyet<sup>44</sup> a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Választottbírósága döntötte el ítéletével 1996. december 10-én. Egy jugoszláv vállalat kaviárt adott el és szállított le a vele szerződő magyar cégnek. A szerződésüknek megfelelően a vevő volt köteles az árut átvenni az eladó címén, és onnan neki kellett a saját létesítményeibe szállítania Magyarországra. A fizetési kötelezettség két héttel a szállítást követően vált esedékessé, amely idő alatt az ENSZ által Jugoszlávia ellen foganatosított embargó Magyarországon is hatályba lépett. Az eladó ennek hatására átruházta a követelését, illetve a vételár követelésére kijelölt egy ciprusi székhelyű vállalatot. A magyar fél ezt tudomásul vette, de hivatkozása szerint nem volt lehetősége fizetni abból az okból kifolyólag, hogy az ENSZ Jugoszláviával szembeni embargója vis maiornak minősült. A bíróság azonban megállapította, hogy mivel az eladó mindent megtett annak érdekében, hogy ne álljon fenn teljesítési akadály, a vis maior által okozott károkat annak a félnek kell viselnie, akire a kockázatviselés átszállt.<sup>45</sup> Ez pedig – tekintettel arra, hogy az árut átvette, az ellenérték megfizetése pedig lehetővé vált – nem más volt, mint a vevő. Ebben az esetben tehát a bíróság egyáltalán nem vonta kétségbe a kereskedelmi embargó vis maior jellegét, amelyet még az ellenérdekű fél sem vitatott. Vagyis ebből az vezethető le, hogy önmagában az embargó vis maior körülménynek minősül, ez viszont nem szükségszerűen jár együtt a szerződésszegő fél mentesülésével.

#### 4. Konklúzió

A kutatás során szerzett ismeretek alapján azt lehet megállapítani, hogy csak hozzátétőleges kategóriák létesíthetők. A negatív kategóriába tartoznak azok a hivatkozott körülmények, amelyekben nagy bizonyossággal kijelenthető, hogy a bíróság nem fog helyt adni az előterjesztett mentesülési igénynek. E kategóriába az alábbi akadályok sorolhatók:

- A kötelezett fél pénzügyi helyzetével kapcsolatban felmerült problémákra visszavezethető szerződésszegések esetköre, hiszen a bíróságok szinte kivétel nélkül elutasítják a bankokkal kapcsolatban felmerült akadályok elismerését. Ennek a legszélsőségsébb példája, hogy adott esetben akár még a pénzügyi helyzet csődje sem tudja megalapozni a mentesülést.

<sup>43</sup> A *force majeure* és a *hardship* e vonatkozású elhatárolására kimerítő leírást találhatunk Joern RIMKE kiemelkedő tanulmányában, különösen a IV/D. pont alatt, valamint az V. fejezetben. RIMKE 1999–2000, 197–243. Szintén kiemelkedő jelentőségű SCHWENZER már hivatkozott *Force Majeure and Hardship in International Sales Contracts* című munkája is (hivatkozva LIU 2005).

<sup>44</sup> Case No. Vb/96074.

<sup>45</sup> A kockázatviselésről és annak átszállásáról lásd bővebben ERAUW 2005–2006, 203–217.



- Hasonló a helyzet a felek szerződéses viszonyában megjelenő harmadik személyekkel (különösen a beszállítókkal) kapcsolatban, vagy azoknak felróhatóan bekövetkezett szerződésszegési esetekben is. Azok a személyek ugyanis, akik szerződéses viszony keretein belül elősegítik a fél kötelezettségének teljesítését, alapvetően e fél ellenőrzési és felügyeleti körébe esnek.
- Amennyiben az állam maga, illetve állami tulajdonban álló vállalat a kötelezett fél, gyakorlatilag kizárt a felelősség alóli mentesülése, ha az ilyen irányú igényét a saját maga hatáskörébe tartozó belső jogi akadályokra alapozza. Ennek indoka nagyon logikus: az állam maga hozta meg a kérdéses jogszabályt, és ugyanilyen módon bármikor meg is szüntethetné, illetve módosíthatná azt, ezzel hátrítva el az akadályokat a kötelezettségének teljesítése előtt.

Ezzel szemben a pozitív kategóriába eső körülmények jó eséllyel az eljáró bíróság kedvező döntését fogják eredményezni a vis maior körülményre hivatkozó félre nézve. Ezek az akadályok a következők:

- A természeti csapások és katasztrófák esetköre, mivel az olyan eseteket kivéve, ahol egy esetleges belső jogi szabályozás (lásd például Japán vagy Új-Zéland) radikálisan eltérő előírásokat nem alkalmaz, vagy a nyilvánvalóan kockázatos helyzeteket kivéve, ha nem állapítható meg felróhatóság a szerződésszegő fél részéről az akadály vagy csapás bekövetkezése vonatkozásában, akkor valószínűsíthetően elfogadja a bíróság az érvelést.
- A belső jogi jogszabályváltozás esetén is ki lehet jelteni, hogy amennyiben magánfél a nem teljesítő fél, általában véve megállnak a mentesítés CISG-ben meghatározott feltételei. Azonban rendszerint ezekben az esetekben merül fel a *hardship* és a *force majeure* közötti ellentét, vagyis itt okozza a legtöbb problémát, hogy nem minden esetben könnyű elhatárolni a lehetetlenülést és a nehézséget.
- Végül még ebbe a körbe sorolható az egyes országokkal szemben bevezetett gazdasági embargó esete is, hiszen az ilyen intézkedések nyilvánvalóan jelentős korlátokat állítanak az érintett országban honos féllel megkötött szerződések teljesítésével szemben.

Más esetek vonatkozásában e kategorizálás nem igazán lehetséges, mivel a fentiekől eltérő akadályok esetén kifejezetten eseti jellegű a bírósági gyakorlat. Ám nem szabad elfelejteni, hogy a végső döntés kimondására minden esetben az ügy alapos, minden lényeges körülményére kiterjedő vizsgálata és feltárása után kerülhet csak sor, azaz minden ügy más és más, így csak az eset összes körülményeinek egyedi mérlegelése alapján lehet dönteni a mentesülés kérdésében.

Éppen ezért célszerű lenne, ha kialakulna egy konszenzusos, általánosan alkalmazható fogalmi és tartalmi kör a globális kereskedelmi jogi viszonyokban ezen esetekre, amely elősegítené a jogkövető magatartás tanúsítását és az eljárások kiszámíthatóságát.

## Bibliográfia

### Irodalom

- BÁNREVY Gábor – JANCÓS Réka – SÁNDOR Tamás (2007): A Bécsi Konvenció javított magyar fordítása. In *MKIK Jogi Tájékoztató Füzetek*. 185. füzet. Budapest, MKIK Jogi Szekció. 109–141.
- CHANDA, Soumyadipta – TIWARI, Rohit (2011): *The Concept of No-Fault Liability in Contracts for the Sale of Goods*. Elérhető: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1898289](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898289) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- DECLERCQ, P. J. M. (1995): Modern Analysis of the Legal Effect of Force Majeure Clauses in Situations of Commercial Impracticability. *Journal of Law and Commerce*, Vol. 15. 213–255.
- ENDERLEIN, Fritz – MASKOW, Dietrich (1992): *International Sales Law: United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*. New York, Oceana Publications. Elérhető: [www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/enderlein.html#art79](http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/enderlein.html#art79) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- ERAUW, Johan (2005–2006): CISG Articles 66–70: The Risk of Loss and Passing It. *Journal of Law and Commerce*, Vol. 25. 203–217.
- FLECHTNER, Harry M. (2014): Uniformity and Politics: Interpreting and Filling Gaps in the CISG. *Legal Studies Research Paper Series*, Working Paper No. 2014–16, April 2014. Elérhető: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2426565](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2426565) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- FUGLINSZKY Ádám (2015): *Kártérítési jog*. Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.
- GLAVANITS Judit (2017): A Bécsi Egyezmény magyar és nemzetközi joggyakorlata – kérdések és kétségek között. In GLAVANITS Judit – RIGÓ Erika – SZAKÁLY Zsófia – WELLMANN Barna Bence szerk.: *A nemzetközi adásvételi szerződések joggyakorlatának aktuális kérdései*. Győr, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. 7–26.
- GLAVANITS Judit – MILASSIN László (2017): Anlegerschutz am Ungarischen Kapitalmarkt. In WELSER, Rudolf Hrsg.: *Haftung bei Wertpapierveräußerung: Ausgewählte Fragen zu Rechtsnatur der Veräußerung, Anlegerschutz, Prospekthaftung und Verjährung nach dem Recht der CEE-Staaten*. Wien, Manz Verlag. 129–142.
- GLAVANITS Judit – RÁCZ Diána (2014): Szerződészegő magatartások a Bécsi Vételi Egyezményben és az új Ptk.-ban. *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 58. évf. 5–6. sz. 39–60.
- HONNOLD, John O. (2009): *Uniform Law for International Sales under the 1980 United Nations Convention*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International.
- KATSIVELA, Marel (2007): Contracts: Force Majeure Concept or Force Majeure Clauses? *Uniform Law Review*, Vol. 12, No. 1. 101–119.
- LIU, Chengwei (2005): *Force Majeure – Perspectives from the CISG, UNIDROIT Principles, PECL and Case Law*. White Plains, NY, Pace Law School Institute of International Commercial Law. Elérhető: [www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/liu6.html](http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/liu6.html) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- MENYHÁRD Attila (2000): A szerződészegésért való felelősség korlátozása és kizárása. *Jogi tanulmányok*, 6. évf. 1. sz. 123–164.
- MKIK (é. n.): *Vis maior-szabályzat*. Elérhető: <https://mkik.hu/download/98/vis-maior-szabalyzat> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- NOTTAGE, Luke R. (2007): Changing Contract Lenses: Unexpected Supervening Events in English, New Zealand, U.S., Japanese, and International Sales Law and Practice. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 14, No. 2. 385–418.

- PORTER, John E. – BROOKS, Barry A. (2011): *Stay Current. Commercial Aftershocks of the Great Eastern Japan Earthquake: Force Majeure and Related Issues*. New York–Tokio, Paul, Hastings, Janofsky & Walker LLP. Elérhető: [www.paulhastings.com/docs/default-source/PDFs/1909.pdf](http://www.paulhastings.com/docs/default-source/PDFs/1909.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- RIMKE, Joern (1999–2000): Force Majeure and Hardship: Application in International Trade Practice with Specific Regard to the CISG and the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts. In Pace University International Law Review ed.: *Review of the Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) 2000–2001*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International. 197–243.
- RÖSLER, Hannes (2007): Hardship in German Codified Private Law: In Comparative Perspective to English, French and International Contract Law. *European Review of Private Law*, Vol. 15, No. 4. 483–513.
- SÁNDOR Tamás (1990): *A nemzetközi adásvétel*. Budapest, Napra-forgó kiadó.
- SCHWENZER, Ingeborg – HACHEM, Pascal – KEE, Christopher (2012): *Global Sales and Contract Law*. New York, Oxford University Press.
- SOUTHERINGTON, Tom (2001): *Impossibility of Performance and Other Excuses in International Trade*. Publication of the Faculty of Law of the University of Turku, Private law publication series B:55. Elérhető: [www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/southerington.html](http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/southerington.html) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- STATSKY, William P. (2012): *Essentials of Torts*. Clifton Park, NY, Delmar Cengage Learning.
- TALLON, Denis (1987): Article 79. In BIANCA C. M. – BONNELL M. J.: *Commentary on the International Sales Law: the 1980 Vienna Sales Convention*. Milan, Giuffrè. 572–595.
- UNCITRAL (2012): *Digest of Case Law on the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*. 2012 Edition. Vienna, United Nations. Elérhető: [www.uncitral.org/pdf/english/clout/CISG-digest-2012-e.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/clout/CISG-digest-2012-e.pdf) (A letöltés időpontja: 2018. 08. 14.)
- VÉKÁS Lajos szerk. (2012): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatára magyarázatokal*. Budapest, Complex Kiadó.
- WELLMANN György szerk. (2014): *Kötelmi jog – Első és Második Rész. Az új Ptk. magyarázata V/VI*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

## Jogforrások

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről
- 94/2015. (XII. 23.) FM rendelet az elháríthatatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazandó egyes szabályokról és a vis maiorral összefüggő egyes miniszteri rendeletek módosításáról
- C.07.0289.N sz. ügy, Scafom International BV v. Lorraine Tubes S.A.S. (2009)
- Case No. 255/1994
- Case No. 1 U 167/95
- Case No. 152/1996
- Case No. 8790/2000
- Case No. CISG/2003/10
- Case No. 271/2014 [JUR\2014\187171]

---

Case No. Vb/96074

N.Z.L.R.873. sz. ügy., Hawke's Bay Electric-Power Board v. Thomas Borthwick & Sons (Australia) Ltd. (1933)

CLOUT Case No. 861/1997

Case no. 218y/2011. Ukraine 23 January 2012 Arbitration proceeding.

Vákát oldal

## A kötet szerzői

- Ambrus István** • Dr. jur., PhD, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi Tanszék. Elérhetőség: [ambrus.istvan@ajk.elte.hu](mailto:ambrus.istvan@ajk.elte.hu)
- Bakos-Kovács Kitti** • Dr., PhD, egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete. Elérhetőség: [bakoskitti@juris.u-szeged.hu](mailto:bakoskitti@juris.u-szeged.hu)
- Bankó Zoltán** • Egyetemi docens, PTE ÁJK, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék.
- Csítei Béla** • Dr. jur., PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék. Elérhetőség: [bela.csitei@gmail.com](mailto:bela.csitei@gmail.com)
- Farkas Csaba** • Dr. jur., PhD, egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete. Elérhetőség: [dr.farkas.csaba@digikabel.hu](mailto:dr.farkas.csaba@digikabel.hu)
- Ferencz Jácint** • Dr. jur., PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi, Agrár- és Munkajogi Tanszék. Elérhetőség: [ferencz@sze.hu](mailto:ferencz@sze.hu)
- G. Karácsony Gergely** • Dr. jur., PhD, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék. Elérhetőség: [karacsony@sze.hu](mailto:karacsony@sze.hu)
- Glavanits Judit** • PhD, Dr. jur., tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék. Elérhetőség: [gjudit@sze.hu](mailto:gjudit@sze.hu)
- Herczeg Ágnes** • Dr. jur., egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Üzleti Jogi Intézet. Elérhetőség: [drherczeg.agnes@gmail.com](mailto:drherczeg.agnes@gmail.com)
- Horváthy Balázs** • Dr., PhD, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék. Elérhetőség: [horvb@ga.sze.hu](mailto:horvb@ga.sze.hu)
- Keserű Barna Arnold** • Dr., PhD, egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék. Elérhetőség: [keseru.barna@sze.hu](mailto:keseru.barna@sze.hu)
- Klein Tamás** • Dr., Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Infokommunikációs Jogi Tanszék. Elérhetőség: [klein.tamas@kre.hu](mailto:klein.tamas@kre.hu)
- Konta Éva Mercédesz** • Dr., egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék. Elérhetőség: [konta.eva.mercedesz@kre.hu](mailto:konta.eva.mercedesz@kre.hu)
- Kun Attila** • Egyetemi docens, Tanszékvezető, KRE ÁJK, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék; Egyetemi docens, NKE ÁKK, Emberi Erőforrás Intézet.
- Lakatosné Novák Éva** • Dr. jur., irodavezető, Europe Direct Tájékoztató Központ – Győr-Moson-Sopron megye. Elérhetőség: [enovak@gymsmo.hu](mailto:enovak@gymsmo.hu)
- Nagy Klára** • Dr. jur., PhD LL.M., egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Tanszék. Elérhetőség: [nagy.klara01@gmail.com](mailto:nagy.klara01@gmail.com)
- Nyerges Éva** • Dr. jur., PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Kereskedelmi, Agrár- és Munkajogi Tanszék. Elérhetőség: [eva@drnyerges.com](mailto:eva@drnyerges.com)

- Pardavi László** • Dr. jur., PhD, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék. Elérhetőség: [pardavi@sze.hu](mailto:pardavi@sze.hu)
- Payrich András György** • Dr., egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Tanszék. Elérhetőség: [payrich@yahoo.com](mailto:payrich@yahoo.com)
- Pintér Attila** • Dr., PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola. Elérhetőség: [pinter.attila14@gmail.com](mailto:pinter.attila14@gmail.com)
- Stumpf István** • Prof. Dr., CsC. alkotmánybíró, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék. Elérhetőség: [stumpf@mkab.hu](mailto:stumpf@mkab.hu)
- Sütő Krisztina Erika** • Dr., PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék. Elérhetőség: [skrisztin@hotmail.com](mailto:skrisztin@hotmail.com)
- Szabó Imre Szilárd** • PhD-hallgató, PTE ÁJK.
- Szuchy Róbert** • Dr. habil., PhD, egyetemi docens, dékánhelyettes, tanszékvezető-helyettes, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudomány Kar, Kereskedelmi Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék. Elérhetőség: [szuchy.robert@kre.hu](mailto:szuchy.robert@kre.hu)
- Tattay Levente** • Prof. Dr., professor emeritus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog-és Államtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék.
- Véger Alexandra** • Dr., PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Doktori Iskola. Elérhetőség: [dr.vegeralexandra@gmail.com](mailto:dr.vegeralexandra@gmail.com)
- Wellmann Barna Bence** • Dr. jur., PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi, Agrár- és Munkajogi Tanszék. Elérhetőség: [wellmannbarna@gmail.com](mailto:wellmannbarna@gmail.com)

Vákát oldal



A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó  
www.dialogcampus.hu  
www.uni-nke.hu  
1083 Budapest, Ludovika tér 2.  
Telefon: (30) 426 6116  
E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető  
Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni  
Olvasószerkesztő: Kovácsné Pokorádi Zsófia  
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-963-531-008-1 (nyomtatott)  
ISBN 978-963-531-009-8 (PDF)  
ISBN 978-963-531-010-4 (EPUB)

A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán működő, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel együttműködésben kialakított Államtudományi Kutatóműhely 2017. évben kezdte meg működését. A műhely már megalakulásakor abból a feltevésből indult ki, hogy a gazdasági folyamatok vizsgálata, legyen az akár a jog gazdasági elemzése vagy éppen a gazdaság jogi elemzése, a jogtudomány széles rétegeit érinti. Megközelítésünk szándékoltan interdiszciplináris jellegű, igyekeztünk közelebb hozni a jogi jelenségeket más tudományterületekhez, illetve törekedtünk magunk is a társtudományok eredményeinek beépítésére.

A Kutatóműhely első nagyszabású rendezvényét 2017. október 18-án tartottuk, az itt elhangzott előadások írott változatát tartja most kezében az Olvasó. A konferencia több nagyobb téma köré szerveződött: elsőként az autonóm informatikai rendszerek és az önvezető járművek témakörét jártuk körbe, a második blokk a változó munkaviszonyokra reagáló előadásokból állt. A rendezvény harmadik témaköre a nemzetközi kereskedelem változó jellege és szabályozási ismérvei voltak. Kötetünk tanulmányai is e sokszínű tematikát tükrözik, reményeink szerint nemcsak hasznos, de izgalmas olvasmányt is jelentve az érdeklődőknek.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**